SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE

J. CHAILLEY-BERT - LE RECRUTEMENT DES FONCTIONNAIRES DES COLONIES

X.
4288

LOC-
ARCHIVES

000377267

10 MAI 1993

VIALETTE
2
1993

X
288

A monsieur Boutmy
souvenir de respectueuse
sympathie
J. Chailley-Bert

INSTITUT COLONIAL INTERNATIONAL

DÉPOT
ANNEXE

LE RECRUTEMENT
DES FONCTIONNAIRES
DES COLONIES

Rapport général

SOUMIS A

L'INSTITUT COLONIAL INTERNATIONAL

dans la session

ouverte à La Haye le 9 Septembre 1895

PAR

JOSEPH CHAILLEY-BERT

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

X. 4288

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

PARIS
ARMAND COLIN ET C^ie, ÉDITEURS
Libraires de la Société des Gens de lettres
5, RUE DE MÉZIÈRES
1895

000377267

6372

INSTITUT COLONIAL INTERNATIONAL

LE RECRUTEMENT

DES FONCTIONNAIRES

DES COLONIES

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

COULOMMIERS
Imprimerie Paul Brodard.

INSTITUT COLONIAL INTERNATIONAL

LE RECRUTEMENT DES FONCTIONNAIRES DES COLONIES

Rapport général

SOUMIS A

L'INSTITUT COLONIAL INTERNATIONAL

dans la session

ouverte à La Haye le 9 Septembre 1895

PAR

JOSEPH CHAILLEY-BERT

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE

X. 4288

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE

PARIS
ARMAND COLIN ET C^ie^, ÉDITEURS
Libraires de la Société des Gens de lettres
5, RUE DE MÉZIÈRES
1895

LE RECRUTEMENT

DES FONCTIONNAIRES

DES COLONIES

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

I

GÉNÉRALITÉS

Il n'est point de question plus considérable que celle-ci pour l'avenir des colonies. Même le régime législatif doit passer après le recrutement des fonctionnaires [1]. De bonnes lois, appliquées par des fonctionnaires mauvais ou médiocres, ne produisent pas le bien qu'elles devraient produire ; et, à l'inverse, de mauvaises lois peuvent être, dans l'application, corrigées par de bons fonctionnaires. Aussi les peuples dont les colonies sont les plus floris-

1. Il ne sera question, dans ce rapport, que des fonctionnaires de l'ordre politique et administratif : ce que les Anglais appellent le « civil service » de l'Inde, ce que les Français appellent, dans leurs colonies, soit administrateurs, soit résidents. Il resterait encore, et ce serait bien instructif, à exposer les modes de recrutement des services techniques : travaux publics, télégraphes, forêts, chemins de fer, etc. ; l'Institut pourrait décider d'aborder ces parties spéciales dans sa prochaine session.

santes se sont-ils toujours attachés à se procurer pour ces colonies des fonctionnaires de mérite.

§ 1. — Méthodes de recrutement.

Pour recruter leurs fonctionnaires, les gouvernements ont à leur disposition deux méthodes. L'une est la méthode des examens : les candidats sont invités à faire la preuve de leurs talents, et, sauf de très rares exceptions, choisis dans l'ordre que le concours a déterminé. L'autre est la méthode du libre choix par les autorités compétentes. Toutes deux ont leurs avantages. Si les autorités compétentes devaient toujours leur compétence à leurs connaissances en même temps qu'à leurs fonctions, les fonctionnaires qu'elles choisiraient librement pourraient être très supérieurs à ceux que désigne le concours. Elles ne seraient, en effet, arrêtées dans leurs choix par aucun des obstacles que le concours rencontre ou élève. Elles pourraient appeler à elles les hommes qui ont dépassé la limite d'âge ou encore ceux qui ont tardivement révélé leur mérite dans d'autres carrières; surtout, elles pourraient tenir compte non seulement du savoir technique, mais aussi de qualités intellectuelles ou morales ou d'aptitudes physiques dont les épreuves instituées ne peuvent que difficilement attester la présence chez les candidats.

Malheureusement, le régime parlementaire ou représentatif, qui aujourd'hui fonctionne dans le monde presque entier, ne permet pas de garantir que les autorités, compétentes de par la constitution le seraient aussi de par leur mérite. A cause de cela, les concours, malgré tous leurs inconvénients, sont encore préférables au libre

choix ou, pour l'appeler de son véritable nom, à la faveur.

A dire vrai, aucun gouvernement ne s'est avisé d'employer exclusivement une seule des deux méthodes de sélection. Tous ils usent de l'une et de l'autre conjointement, et ne diffèrent entre eux que par le dosage respectif des procédés. Celui-ci recourt davantage au concours, celui-là davantage à la faveur. Et l'excellence des systèmes de recrutement se mesure par la manière dont on a su d'abord doser les deux systèmes et ensuite tenir la main à ce que chacun d'eux fût strictement appliqué.

§ 2. — Principes sur lesquels repose un bon recrutement des fonctionnaires coloniaux.

Les idées qui doivent inspirer le législateur en ces matières sont très connues.

Nulle carrière n'est plus pénible et plus aléatoire, nulle tâche n'est plus difficile que celle d'un fonctionnaire colonial. Le fonctionnaire des colonies quitte son pays, sa famille, ses amis, ses habitudes; il s'en va sous un climat souvent dangereux et dans une société, qui, ordinairement, ne rappelle que de fort loin celle de la métropole ; il lui faut y renoncer à mille plaisirs, s'imposer un régime nouveau, parfois lourd de privations de toutes sortes. Sauf l'officier qui, dans les colonies, commande un poste isolé, nul n'a une existence aussi dure. Mais l'officier, lui, sait que son exil est temporaire; le fonctionnaire n'en peut prévoir le terme qu'au bout de longues, de très longues années.

Ce n'est pas tout. Ce fonctionnaire dont l'existence est si peu enviable — à moins que l'on ne considère comme

de très hautes jouissances quelques *douceurs* matérielles et l'exercice de pouvoirs à certains égards très étendus, — ce fonctionnaire doit posséder, pour remplir le rôle qu'on lui confie, de vastes connaissances. Il faut qu'il égale, par l'instruction générale, les fonctionnaires de la métropole, et qu'il y joigne une instruction spéciale appropriée au pays où il réside. Enfin, comme il est à des milliers de lieues du gouvernement de la métropole, il faut que, de son initiative et sous sa responsabilité, il prenne des décisions rapides et importantes qui peuvent, à chaque instant, d'une part compromettre sa carrière, et d'autre part engager la politique nationale.

Risquer sa santé, bouleverser sa vie, remplir les fonctions les plus délicates et exposer sans cesse son avenir, voilà ce qu'on exige et ce qu'on doit exiger d'un fonctionnaire des colonies.

Mais ces fonctionnaires sont des hommes. Ils ne peuvent tous être des héros et des modèles de désintéressement. Si l'on exige autant d'eux, il faut qu'on leur offre à proportion tout autant. Et, dès lors, au chapitre des exigences doit succéder le chapitre des promesses et des engagements.

Ces engagements, selon l'opinion commune, doivent porter sur trois points :

1° *Une solde élevée.* — La vie aux colonies est plus large qu'en Europe. Le fonctionnaire qui représente son pays aux yeux des indigènes doit pouvoir dépenser libéralement et même largement. De plus, il faut qu'il soit au-dessus non seulement des besoins, mais des tentations. Il faut encore qu'il puisse suffire aux dépenses d'un ménage, et, s'il le veut, se marier, ce qui, a dit un des meilleurs ministres des colonies de la France, l'amiral Pothuau, « apporte généralement des habitudes

plus régulières et plus douces, donne aux caractères plus d'assiette et prévient des écarts gros de scandales ». Enfin, il faut que ce fonctionnaire puisse réaliser des économies.

2° *La sécurité dans la carrière.* — Entendons par là qu'un fonctionnaire, ayant fourni à ceux qui l'ont nommé des garanties de santé, d'intégrité, de savoir, ayant consenti à des sacrifices considérables, doit recevoir d'eux l'assurance que sa carrière ne sera pas entravée par des caprices ou brisée par des injustices. Le fonctionnaire colonial, une fois qu'il a satisfait à toutes les exigences du recrutement, doit être, comme l'est un officier, propriétaire de son grade ; il ne doit pas pouvoir en être dépossédé sans un jugement de ses pairs.

3° *La sécurité pour l'avenir.* — Des postes périlleux, un climat dangereux, une vie fatigante, risquent de ne pas laisser le fonctionnaire colonial arriver à cet âge relativement avancé où l'on prend sa retraite après trente ans de service. Il faut qu'il obtienne sa retraite plus tôt que cela. Il faut qu'il la puisse demander ; il faut même que, sous certaines conditions libérales, on puisse la lui imposer au bout d'une vingtaine d'années. Et il faut que cette retraite soit d'un chiffre convenable, même respectable, de telle sorte qu'en quittant le service, le fonctionnaire colonial, à qui sa fonction même aura imposé et appris un train de vie assez large, ne retombe pas dans la dernière médiocrité.

Telles sont les conditions que, par une sorte de contrat synallagmatique, le gouvernement doit offrir aux fonctionnaires de ses colonies et qui doivent lui attirer, d'une façon régulière, des collaborations satisfaisantes.

Il nous reste à voir comment les différents gouvernements ont appliqué ces principes théoriques dans leur législation pratique.

Les seuls gouvernements dont nous pourrons, dans ce rapport, étudier la législation, sont les gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, de la Hollande. Des membres d'autres nationalités ont bien fait parvenir au secrétariat de l'Institut des documents, plus ou moins complets, sur cette question du recrutement des fonctionnaires coloniaux : ce sont nos confrères d'Allemagne et d'Espagne. Mais aucun rapport, aucun éclaircissement n'accompagnait ces documents, et votre rapporteur ne s'est pas cru en état de les utiliser d'une façon satisfaisante pour vous et pour lui-même.

A la vérité, il n'a pas reçu davantage, pour l'aider dans la confection de ce rapport général, des rapports spéciaux de nos confrères de Grande-Bretagne et de Hollande ; mais des travaux antérieurs l'avaient familiarisé avec cette question dans les deux pays et, sous le bénéfice de votre indulgence, il s'est risqué à tenter seul une étude où il eût gagné à être guidé par quelqu'un de nos confrères anglais et hollandais.

Suivant l'ordre alphabétique, il étudiera la question d'abord en France, puis en Grande-Bretagne, puis en Hollande.

II

FRANCE

Le recrutement des fonctionnaires (gouverneurs, administrateurs, résidents) des colonies françaises n'a pas fait l'objet d'une loi fondamentale s'appliquant à l'ensemble des colonies. Il faut, pour se rendre compte des dispositions qui règlent la matière, combiner ensemble plusieurs textes : décret du 5 mai 1894, organisant le ministère de l'administration centrale des colonies ; décret du 23 novembre 1889 organisant l'École coloniale, et décret modificatif du 10 novembre 1892 ; décrets du 20 octobre 1887, du 21 avril 1891 et du 1er juillet 1892, relatifs au recrutement des fonctionnaires de l'Indo-Chine ; décret du 16 décembre 1892, relatif aux administrateurs coloniaux (colonies autres que l'Indo-Chine).

C'est là un travail fastidieux sans doute, mais relativement facile : toutefois l'Institut estimera probablement comme nous qu'il vaut mieux l'ajourner, quand il saura que le ministre des colonies de France, avec l'aveu duquel je fais cette déclaration, prépare et fera signer très prochainement au Président de la République plusieurs

décrets, dont l'un règle d'ensemble le recrutement des fonctionnaires de toutes les colonies au moyen d'un concours public et dont les autres réorganisent l'École coloniale.

Comme cette matière ne saurait être épuisée dans une seule session, comme l'Institut colonial international se propose surtout de parcourir les diverses méthodes de recrutement des fonctionnaires des colonies, nous avons cru rentrer dans ses vues en exposant la méthode si intéressante qui, pendant vingt ans, a été employée en Cochinchine pour recruter l'état-major administratif. Cet examen rétrospectif aura d'autant plus d'intérêt que les principes admis pendant cette période sont ceux-là mêmes qui reparaîtront dans la législation préparée par le ministre des colonies.

LES FONCTIONNAIRES DE COCHINCHINE
(1861-1881)

§ 1. — Conditions de la Cochinchine au moment de l'installation de la première administration française.

Dans la colonie qui va nous occuper, dans la Cochinchine, la France a eu, pendant une période de temps très appréciable, puisqu'elle a duré environ vingt ans, des fonctionnaires à beaucoup d'égards excellents, et ces fonctionnaires, que toutes les autres colonies françaises auraient pu envier à la Cochinchine, elle les a dus à deux circonstances : la première, que les gouverneurs de la Cochinchine et les ministres de la marine, leurs supérieurs hiérarchiques, ont attaché du prix à se procurer de bons fonctionnaires ; la seconde, que pour se les procurer,

ils ont pris précisément les mesures qu'il convenait de prendre. C'est seulement quand on a renoncé à ces mesures que le niveau des fonctionnaires en Cochinchine a baissé.

Tout au début, nous rencontrons une période d'organisation rudimentaire. Quand la conquête nous eut rendus maîtres de la Cochinchine, quand, après le départ de l'amiral Rigault de Genouilly, l'amiral Charner se trouva chargé de l'administration du pays, il y rencontra la plus grande difficulté. Il n'avait sous la main ni fonctionnaires français, ni fonctionnaires indigènes, ni aucuns documents lui permettant de reconstituer les cadres anciens. Voici quelle était la situation au lendemain du blocus de Saïgon (février 1861) :

1° Fuite ou disparition de presque tous les anciens fonctionnaires indigènes, notables ou lettrés;

2° Désertion de tous les réguliers;

3° Dispersion de toutes les milices;

4° Désorganisation complète de la commune (rouage essentiel de l'administration annamite);

5° Perte de tous les catalogues : permis de barque, permis de séjour, etc.;

6° Vacation de tous les tribunaux;

7° Abandon de la terre;

8° Recrudescence du brigandage et de la piraterie.

Cela étant, l'amiral Charner ne trouva rien de mieux que de confier toute l'administration à quelques-uns de ses officiers, qu'il appela directeurs des affaires indigènes. Littéralement, ils étaient toute l'administration : ils étaient administrateurs, juges, commandants militaires; ils s'occupaient à la fois des indigènes et des colons.

Cela dura ainsi plus d'un an.

A la fin de novembre 1861, l'amiral Charner fut rem-

placé par l'amiral Bonard, qui venait avec la mission d'organiser la colonie.

A ce moment venait de paraître en Europe un livre qui fit alors beaucoup de bruit. C'était le livre d'un Anglais, M. Money : *Java or how manage a colony* (Comment on administre une colonie). Ce livre, publié en français par la *Revue maritime*, exerça probablement sur l'esprit de l'amiral Bonard et de ses conseillers une grande impression. Il crut pouvoir appliquer en Cochinchine ce que les Hollandais appliquaient à Java. Et c'est là la tâche qu'il s'efforça de réaliser.

Il ne devait pas, il ne pouvait pas y réussir. A Java, l'organisation des indigènes est une organisation en quelque sorte féodale. Il existe un certain nombre de *chefs héréditaires* possédant sous l'autorité des Hollandais, mais possédant en propre le territoire et les habitants et, dès lors, attachés et intéressés à la tranquillité et à la prospérité de leur district. Au contraire, en Annam, l'organisation est une organisation communale pour les affaires de la commune, et royale pour tout le reste, et aucun des chefs n'est héréditaire. Les administrateurs des communes sont élus; les administrateurs des autres circonscriptions administratives (préfecture, province) sont choisis par le roi, après un concours, et relèvent directement de lui. Quand nous nous emparâmes de la Cochinchine, tous ces mandarins s'enfuirent et devaient s'enfuir; il ne nous resta, et pas partout, que les chefs de commune ou de canton : c'était insuffisant.

Le jour donc où l'amiral Bonard imagina de remplacer l'administration directe des officiers ou des fonctionnaires français par l'administration propre de fonctionnaires indigènes, sous le contrôle de fonctionnaires français, qu'il appelait des inspecteurs, il ne manqua à cette con-

ception excellente qu'un seul élément de succès : à savoir les fonctionnaires indigènes eux-mêmes. Les anciens fonctionnaires s'étant enfuis, ceux par qui on prétendit les remplacer ne possédaient ni les talents ni l'influence sur leurs administrés qui pouvaient faire d'eux des auxiliaires utiles. « Malgré le soin que l'on prit de rechercher des hommes intelligents et capables parmi les Annamites pour occuper ces postes de confiance, a dit un témoin oculaire, M. Paulin Vial, on ne trouva pas d'individus susceptibles d'exercer dignement vis-à-vis de leurs compatriotes les pouvoirs si considérables qui leur étaient conférés. Les meilleurs de ceux qui furent mis à l'essai vivaient retirés au fond de leurs postes fortifiés, laissant les populations se débattre comme elles pourraient contre les exigences des autorités militaires et contre les sollicitations des rebelles... Ils jouissaient de leurs positions et de leurs prérogatives, insouciants à la vue des maux qui désolaient leur pays. »

Ce fut là une erreur fondamentale. C'est à cause de cette erreur qu'on put critiquer l'administration de l'amiral Bonard, mais non pas à cause de la valeur des fonctionnaires français qu'il avait recrutés par des moyens que nous allons indiquer.

§ 2. — 1re période : Les idées de l'amiral Bonard; les perfectionnements de l'amiral La Grandière : les inspecteurs des affaires indigènes.

Comme on était encore à deux ans seulement de la conquête, que les Annamites, excités en sous main par la cour de Hué, montraient fréquemment des velléités de révolte locale ou générale, on ne pouvait pas songer à installer un gouvernement civil. Le gouverneur de la

Cochinchine était un amiral ; ses fonctionnaires, pendant des années, furent des officiers, et nous ne croyons pas qu'en aucune colonie le gouvernement et l'administration, même confiés à des fonctionnaires et à des gouverneurs civils, aient jamais rien produit de supérieur à ce que donna alors le gouvernement des amiraux et de leurs officiers.

Les fonctionnaires, qu'on appela inspecteurs des affaires indigènes, furent donc recrutés exclusivement parmi les officiers. Mais, dans le corps même des officiers, on se préoccupa de faire un choix.

Voici d'abord ce qu'on exigeait d'eux.

Tout officier qui prétendait devenir inspecteur des affaires indigènes devait faire une sorte de noviciat. Il sortait de son corps, dans des conditions que nous spécifierons plus loin, et se préparait à un examen spécial. Un programme devait être établi plus tard. Mais, en attendant, et pour parer au plus pressé, les candidats étaient, par la circulaire du 7 janvier 1863, informés qu'ils seraient interrogés sur le code annamite, l'organisation de toute l'administration indigène : finances, armée, police, travaux publics, enfin sur l'histoire et la géographie de la Cochinchine.

Les plus instruits parmi les candidats seraient choisis par ordre de mérite. Ceux qui parleraient l'annamite de manière à comprendre et à être compris passeraient avant leurs concurrents. Ceux qui à la connaissance de la langue parlée joindraient la connaissance de l'écriture et de la langue officielle chinoise acquerraient un nouveau titre qui les ferait préférer. De même, la connaissance du cambodgien et du siamois augmenterait encore leurs chances.

Telles étaient les charges qu'on imposait aux officiers

candidats aux fonctions d'inspecteurs des affaires. Elles étaient, on le voit, assez légères.

Disons, maintenant, les avantages qu'on leur offrait. Ces avantages existaient à plusieurs points de vue : au point de vue de la sécurité de leur carrière ; au point de vue de la solde ; au point de vue de l'avancement et de la retraite.

Au point de vue de la sécurité de leur carrière : on ne les forçait pas à sortir de l'armée ; ils y restaient avec leurs droits à l'avancement, soit à l'ancienneté, soit au choix. Pendant le stage qui lui était imposé, l'officier s'essayait, s'instruisait dans les matières qui devaient faire l'objet de l'examen, et soit qu'il revînt sur sa décision première, soit qu'il échouât devant les juges du concours, pouvait rentrer à son corps sans avoir rien perdu à cette tentative honorable.

Au point de vue de la solde : l'officier, dès qu'il manifestait l'intention d'entrer dans l'administration de Cochinchine, recevait la solde des officiers de son grade affectés aux emplois du corps expéditionnaire de Cochinchine ; une fois nommé, il recevait, avec sa solde comme officier, diverses allocations destinées à porter ses émoluments :

Pour la	1re	classe	d'inspecteurs, à	15 000 fr.
—	2e	—	—	12 000
—	3e	—	—	10 000

Enfin, au point de vue de l'avancement et de la retraite : il avançait dans l'inspection, indépendamment de son avancement dans l'armée ; il y était classé suivant ses mérites comme inspecteur ; il avançait au choix ; l'ancienneté n'y était un titre qu'à mérite égal ; les classes étaient personnelles et non pas déterminées par le lieu où l'inspecteur exerçait ses fonctions. Enfin, après un

certain temps de service en Cochinchine, sa retraite, telle qu'elle résultait de ses services comme militaire, était majorée, aux frais de la colonie, à raison de ses services comme inspecteur.

Voilà les avantages offerts aux officiers entrant au service de la Cochinchine. Si nous ne nous trompons, ces avantages, en ce qui concerne la retraite, ne furent pas réalisés. Les officiers n'eurent que leur retraite de militaires : mais sur tous les autres points, les promesses faites furent tenues.

Plus tard, quand l'amiral La Grandière remplaça, comme gouverneur, l'amiral Bonard, on élargit le cadre de l'inspection. On ne se priva pas pour cela des services des indigènes. Mais, au lieu de prétendus hauts mandarins, qui devaient administrer des provinces entières et qui, en fait, n'administraient rien, on employa, surtout dans leurs cantons, des chefs de canton connus pour leurs mérites, et, pour le reste de la province, on étendit la compétence des fonctionnaires français. Partant on dut rétrécir le cercle territorial confié à chacun d'eux, et, en conséquence, augmenter leur nombre.

Le recrutement, par cela même, devenait plus difficile. Et cependant les mesures prises, dès 1863, étaient si efficaces que dans la période où elles furent appliquées on rencontre une foule de noms distingués, inscrits à jamais dans les fastes de la Cochinchine et de la France : le lieutenant de vaisseau Guys, le lieutenant de vaisseau Gougeard (plus tard amiral et ministre), le lieutenant de vaisseau Lespès (plus tard amiral), le chef de bataillon Brière de l'Isle (plus tard général), le malheureux et peut-être coupable, mais certainement distingué lieutenant de vaisseau Philiastre, le capitaine de frégate Aubaret, le lieutenant de vaisseau Rieunier (plus tard amiral et

ministre), le capitaine de frégate Paulin Vial (plus tard résident supérieur à Hanoï), le docteur J. Harmand (plus tard commissaire général au Tonkin et ministre plénipotentiaire au Japon), etc., etc.

Cette organisation, pendant laquelle on accomplit une tâche immense, tâche de pacification, d'organisation, d'études, et à laquelle nous devons une bonne partie des renseignements les plus sûrs que nous ayons sur l'Annam et les Annamites, cette organisation dura jusqu'en 1873, sans grands changements. On améliora, d'année en année, le corps des fonctionnaires annamites ; on créa (novembre 1864) une direction de l'intérieur; mais les bases du recrutement des officiers fonctionnaires français ne furent point changées. C'est seulement au bout d'une période de dix annés que, sous l'inspiration d'un officier distingué, issu de ce mode de recrutement, M. Luro, et sous les auspices d'un ministre libéral, M. l'amiral Pothuau, ' le gouverneur de la Cochinchine, l'amiral Duperré, organisa, sur des bases nouvelles et, néanmoins, excellentes, le recrutement des fonctionnaires civils de la Cochinchine française.

§ 3. — Deuxième période : La réforme de 1873; la formation du corps des administrateurs.

L'institution des inspecteurs des affaires indigènes, née au lendemain de la conquête, prêtait, malgré les perfectionnements qu'on y avait introduits, à une double critique. L'une — que nous n'acceptons pas, mais à laquelle on parut alors attacher une certaine importance — est que ces inspecteurs centralisaient entre leurs mains des pouvoirs qui, en France, sont ordinairement distribués entre les représentants d'administrations différentes ;

l'autre est que les promesses faites aux inspecteurs pour les attirer dans le service de l'administration des affaires indigènes n'avaient pas été toutes tenues, et que, dès lors, le recrutement de ces fonctionnaires, qui, à tous les dangers et à toutes les douleurs — le mot n'est pas trop fort — d'une carrière en lointain pays, ne trouvaient pas d'équivalent suffisant, devenait de plus en plus difficile.

On résolut de remédier à l'une et à l'autre de ces défectuosités. De là, le décret du 10 février 1873, suivi d'un certain nombre d'arrêtés d'exécution. Disons, avant d'entrer dans le détail de leurs dispositions, quel en était l'esprit.

Le rapport de l'amiral Pothuau contient deux idées principales, qui correspondent aux deux critiques, signalées plus haut, que l'on adressait à l'institution des inspecteurs.

La première de ces idées est qu'il convient de confier à des mains différentes les services administratif, judiciaire, financier. Depuis que nous étions en Cochinchine, ces services étaient tous réunis dans une seule main. L'inspecteur, dans chaque province, centralisait tous ces différents pouvoirs. Il était à la fois juge, administrateur et financier, et, grâce à ces triples fonctions, il arrivait à résoudre, de la façon la plus expéditive, les mille difficultés de la vie administrative. Que cette toute-puissance ait pu conduire parfois à des abus de pouvoir, cela est tout à fait probable. Mais nulle institution n'est parfaite, et, entre les solutions qui peuvent convenir à un même problème, il faut, surtout dans ces pays, se guider par des considérations non pas seulement de théorie, mais encore de pratique. Or — et cela est tout à fait remarquable, parce que cela se rencontre et dans le décret d'organisation de 1873 et plus tard dans le décret que

l'on peut appeler de désorganisation de 1881 — le motif invoqué pour opérer la séparation des pouvoirs est non pas que la confusion de ces pouvoirs avait produit de mauvais effets, mais simplement que « les progrès accomplis par l'action du temps et par l'affermissement de notre autorité rendaient utile d'apporter dans le système de gouvernement des modifications *qui en rapprochent progressivement la forme de celles de nos institutions* ». Ainsi c'était l'esprit d'uniformité, le besoin de transporter à deux mille lieues notre organisation administrative qui exigeait en Cochinchine, dès 1873, au bout de douze années d'établissement, la séparation des pouvoirs.

En conséquence, dans chaque unité territoriale administrative, il fut institué un inspecteur et trois administrateurs de classe différente. L'inspecteur, qui d'ailleurs résidait à Saïgon, avait la surveillance des affaires indigènes; l'administrateur de première classe avait le service de la *justice* à l'égard des indigènes et des Européens; l'administrateur de deuxième classe avait le service de l'administration générale et de l'*établissement* de l'impôt; l'administrateur de troisième classe, celui de la *perception* de l'impôt, du paiement des dépenses, etc. L'inspecteur, *hiérarchiquement*, était au-dessus des administrateurs, et, hiérarchiquement aussi, l'administrateur de première classe au-dessus de celui de deuxième; *administrativement*, et sauf le droit de surveillance de l'inspecteur, ils n'étaient pas soumis les uns aux autres. Dans la même unité administrative, l'administrateur de première classe n'avait pas, au moins aux termes du décret, autorité sur celui de seconde, ni celui de seconde sur celui de troisième. L'administrateur de première classe chargé de la justice relevait du procureur général et du bureau de la justice indigène, à la tête

ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

duquel était un inspecteur; l'inspecteur et l'administrateur de deuxième classe chargés de l'administration indigène et de l'établissement de l'impôt relevaient du directeur de l'intérieur; enfin l'administrateur de troisième classe, chargé de la perception de l'impôt et de l'acquittement des dépenses, relevait du trésorier général et du chef du service de l'enregistrement.

On n'avait donc plus à la tête de chaque circonscription administrative un chef unique et responsable des actes de ses subordonnés; on avait des représentants de diverses administrations relevant directement des chefs de ces administrations qui résidaient à Saïgon. Dès lors, plus d'unité administrative; le défaut d'unité ne pouvait manquer de conduire au défaut d'union [1].

C'est par là qu'à nos yeux pèche d'une manière profonde ce décret de 1873, d'ailleurs si sage à d'autres égards. Ceci nous ramène à la seconde idée fondamentale de ce décret.

En dépit de ce qu'avaient tenté l'amiral Bonard et l'amiral La Grandière, les inspecteurs des affaires indigènes n'avaient pas trouvé, dans cette carrière, les avantages qu'on avait un instant fait miroiter devant leurs yeux, et, partant, les candidats aux fonctions d'inspecteur n'étaient ni très nombreux, ni toujours pourvus des qualités et des connaissances qu'on avait cru au début pouvoir exiger d'eux.

A proprement parler, comme le constatait l'amiral Pothuau, l'inspection n'était pas une carrière. Les retraites, après un laps de temps relativement élevé, qu'on leur avait en quelque sorte promises, n'avaient jamais été insti-

1. Cela fut modifié par un décret de 1876 qui donna à l'administrateur de première classe autorité sur les deux autres et le privilège de correspondre avec l'autorité supérieure.

tuées ; de sorte qu'entrés avec de grandes ambitions et un zèle ardent, et, à ce qu'ils croyaient, pour le reste de leur vie, dans le service de l'inspection, les officiers des divers corps de la marine ne tardèrent pas à s'apercevoir que la voie où ils s'étaient engagés n'avait pas d'issue. Les postes qu'ils occupaient étaient des plus pénibles ; le climat des plus dangereux. Ils ne pouvaient donc pas espérer, sauf exception, y accomplir les trente années de service qui donnaient droit à la retraite ; dès lors, c'est de l'armée seule et de leur service dans l'armée qu'ils pouvaient attendre quelque sécurité dans le présent et quelque garantie pour l'avenir. En conséquence, ceux-là mêmes qui avaient le mieux réussi dans l'inspection et qui avaient su acquérir les qualités multiples qui y étaient nécessaires se décourageaient et, à cause des nécessités de leur carrière militaire, demandaient à rentrer dans leurs corps ; tandis que les autres se contentaient de faire leur service au jour le jour, sans cet entrain et cette ardeur qu'on avait connus dans les premiers temps.

De là, et pour parer à ce danger, les diverses mesures du décret de 1873 qui avaient pour but de faciliter le recrutement et de relever le niveau des inspecteurs et des administrateurs.

§ 4. — Ce qu'on exigeait des candidats aux fonctions d'administrateur.

L'administration de la Cochinchine, aux termes du décret de 1873, comportait des inspecteurs et ensuite des administrateurs de trois classes. Les inspecteurs se recrutaient au choix parmi les administrateurs de première classe, et les administrateurs de chaque classe, après

examen, parmi ceux de la classe inférieure. Les administrateurs de la dernière classe, la troisième, se recrutaient par voie d'examen parmi les administrateurs stagiaires. Quant aux administrateurs stagiaires, ils étaient recrutés directement, et sans examen préalable, par le gouverneur de la Cochinchine, parmi les jeunes gens qui remplissaient les conditions suivantes : avoir plus de vingt ans et moins de vingt-huit ans ; avoir satisfait à la loi du recrutement ; posséder un des diplômes énumérés ; en outre, pour quelques-uns, compter un nombre déterminé d'années de service. Une fois les stagiaires choisis, on les faisait entrer à un collège spécial, appelé le collège des stagiaires, établi à Saïgon.

Voyons ce que valaient ces conditions.

Tout d'abord, disons qu'elles impliquaient un progrès énorme sur ce qui existait auparavant et qu'elles étaient supérieures à tout ce qu'on a, en France, institué depuis.

Malgré cela, et bien que le décret constituât un immense progrès, il ne réalisait pas l'idéal et restait encore bien en deçà des conditions que nous avons précédemment indiquées comme indispensables, bien en deçà de l'organisation à laquelle les Anglais ont demandé le recrutement de leurs fonctionnaires des Indes orientales.

Tout d'abord, on ne se préoccupait suffisamment ni de la santé et des aptitudes physiques du candidat, ni de son caractère et de sa moralité, ou, si l'on s'en préoccupait, les moyens d'enquête ou de contrôle n'étaient pas assez efficaces. On ne pouvait, en effet, considérer comme ayant pour but d'instituer cette enquête et ce contrôle que le dernier alinéa de l'article 4 du décret, lequel dit : « Les candidats de toute catégorie devront être âgés de vingt ans au moins et de vingt-huit ans au plus, et avoir satisfait à la loi du recrutement ». L'armée n'accepte que des

hommes en général bien constitués ; elle refuse ceux qui ont été frappés d'une condamnation infamante ; d'autre part, l'âge indiqué de vingt ans à vingt-huit ans est bien celui où les hommes joignent le plus de vigueur physique au plus de souplesse intellectuelle. En sorte que les conditions exigées par cet alinéa dernier de l'article 4 sont sages, mais elles sont insuffisantes. Nous sommes bien loin de cet ensemble de précautions prises par les Anglais pour n'envoyer aux Indes que des hommes d'une moralité, d'une santé, d'une résistance reconnues. En ce qui concerne les deux premières conditions qui doivent être imposées aux candidats à des fonctions publiques dans les colonies, le décret de 1873 ne nous donne donc pas satisfaction.

Il en est autrement de la troisième condition, celle qui concerne les connaissances et les aptitudes intellectuelles. Non que tout y soit pour le mieux — nous allons avoir à faire quelques réserves, — mais on a pris, pour choisir les candidats et pour les préparer à leurs fonctions, certaines précautions bien conçues.

Deux sortes de précautions : l'une consiste à s'enquérir du passé intellectuel du candidat ; l'autre, à accroître son bagage intellectuel d'un ensemble de connaissances appropriées à ses fonctions.

Nous devons tout d'abord faire les réserves annoncées. Deux choses paraissent fâcheuses dans cette conception.

La première, c'est qu'on choisisse sans examen ces candidats parmi des catégories de personnes fort nombreuses et qui sont loin d'offrir toutes les mêmes garanties, au lieu de faire, par un examen avec un programme convenable, une première sélection. La seconde, c'est que les candidats, une fois choisis, on leur donne tout de suite, sur place, dans la colonie, l'instruction technique

nécessaire, au lieu de les dégrossir d'abord dans la métropole, d'éliminer ainsi, par un premier choix, ceux qui sont le moins bien doués, et de permettre à ceux qu'on aura définitivement désignés d'atteindre la colonie dans un état de santé que le climat d'extrême Orient n'aura pas encore entamé, et dans un état de connaissances qui ne demandera plus, pour être tout à fait convenable, qu'un stage, non pas dans un collège, mais dans l'administration même, sous les ordres de fonctionnaires distingués.

Les catégories de personnes parmi lesquelles le gouverneur pouvait choisir les administrateurs stagiaires sont, aux termes de l'article 4 du décret de 1873 :

Les bacheliers ès lettres ou ès sciences ;

Les officiers sortant de Polytechnique, de Saint-Cyr, de l'École navale ;

Les licenciés en droit ;

Les diplômés de l'École centrale ;

Les officiers de la marine pourvus du diplôme de bachelier ;

Enfin les employés de l'administration centrale ou de la direction de l'intérieur, bacheliers et ayant deux ans de service. (Nous omettons une ou deux autres conditions sans importance.)

On remarquera que le décret met toutes ces catégories sur le même pied : officiers sortis de l'École polytechnique ou de l'École navale, simples bacheliers, commis de l'administration, tout cela se vaut pour les rédacteurs du décret. Or, tout cela est, nous le savons, très différent. C'est pourquoi un examen de sélection eût été mille fois préférable à ce choix laissé au gouvernement.

Quoi qu'il en soit, une fois le choix fait, le stagiaire entrait au collège des stagiaires, qui fut alors institué à Saïgon, et à partir de cette entrée le voici désormais

soumis au régime des concours : concours pour sortir du collège, concours pour gravir les différents échelons de la hiérarchie des administrateurs.

Ces concours n'étaient pas mal conçus. Le programme de l'enseignement au collège des stagiaires, tel que l'indique l'arrêté du 25 février 1875, mentionne : un cours d'annamite, un cours de caractères chinois prononcés à l'annamite, un cours d'administration pratique, un cours de construction pratique, un cours de botanique ayant pour objet l'étude de la flore au point de vue agricole et industriel ; un cours de langue, d'écriture, de géographie, d'histoire et d'administration spéciale au Cambodge, enfin un interrogatoire sur l'économie politique d'après les ouvrages suivants : Baudrillard, *Éléments d'économie*; Bastiat, *Sophismes économiques*; J. Garnier, *Traité d'économie politique*. A la fin de l'année, il fallait passer (sur un programme probablement conforme aux cours du collège) un examen d'après lequel on classait les candidats : quant à ceux qui avaient été ajournés deux fois (décret de 1873, article 5 — condition d'ailleurs non reproduite dans l'arrêté de 1875), ils étaient renvoyés en France aux frais de la colonie avec une indemnité de licenciement.

Avec de simples documents officiels, il est toujours fort difficile de dire ce que vaut un enseignement ou un concours. La difficulté des questions, la sévérité des juges peut modifier singulièrement l'aspect et la portée d'un programme. Dans le concours de sortie du collège qui eut lieu en décembre 1874, les juges étaient MM. Luro, inspecteur des affaires indigènes; Prioux, administrateur des affaires indigènes; Aymonier, aujourd'hui directeur de l'École coloniale; Pétrusky, autrement dit Truong Vinh Ky, professeur au collège des stagiaires; d'autres encore, moins connus. Or, sur 17 candidats, 17 étaient

reçus et déclarés aptes aux fonctions d'administrateurs de troisième classe. Il est probable que le jury était indulgent. Les documents dont nous disposons ne nous renseignent sur tout cela qu'imparfaitement.

Une fois nommés à la troisième classe, pour passer à la classe supérieure, les administrateurs doivent, aux termes du décret de 1873, article 6, « compter deux ans de service dans leur classe et, en outre, satisfaire aux épreuves d'un examen, d'après un programme déterminé, devant une commission spéciale, qui se réunira dans ce but tous les ans à époque fixe ». C'était le système de l'examen et du concours à jet continu. On ne s'était pas, à l'entrée de la carrière, montré assez sévère ; on avait laissé le gouverneur choisir, dans des catégories extrêmement vastes et donnant des garanties très dissemblables, les candidats aux fonctions d'administrateur stagiaire ; cela fait, on s'apercevait qu'on avait été trop coulant, que les administrateurs ainsi recrutés n'avaient pas toujours une instruction suffisante, et on se voyait obligé de prendre des mesures, de recourir à des expédients, pour corriger ce qu'il y avait en eux de défectueux. Par exemple, on les autorisait à prendre un congé de dix-huit mois, à solde entière, pour aller en France suivre les cours d'une faculté de droit. Ou bien — et c'est à ce point que nous sommes arrivés — on leur infligeait des examens et des concours à toutes les époques de leur vie, pour passer d'une classe à la classe supérieure.

Système, on peut le dire, critiquable, car, dans l'administration, la science n'est pas tout. Un examen subi avec succès n'atteste pas les capacités administratives ; des connaissances théoriques même étendues n'impliquent pas des talents pratiques. Or, c'est seulement sur ces connaissances théoriques qu'on jugeait les administrateurs.

Cela était si peu raisonnable et même si choquant, que bientôt après on modifiait le décret de 1873, par l'arrêté du 5 février 1875, précédé de ce considérant : « Que si l'avancement dans le corps des administrateurs des affaires indigènes doit être obtenu à la suite d'un concours, il importe, en même temps, qu'il soit tenu compte de la conduite des candidats, de leur manière de servir, de leur capacité administrative ». En conséquence, aux termes de l'article 14 de cet arrêté, le directeur de l'intérieur, chef hiérarchique des administrateurs, adressera au président du jury d'examen deux notes qui seront cotées de 0 à 20, portant l'une sur la conduite, la tenue, le zèle, l'autre sur la capacité administrative des candidats. Malgré ce correctif, l'examen théorique conservait une importance excessive. Les candidats s'efforçaient moins de bien administrer que de bien préparer l'examen, et cette période a vu former autant de sinologues et d'annamitisants distingués que d'administrateurs émérites. Cela jeta un certain discrédit sur l'institution et permit de la renverser en 1881, au grand dommage de la Cochinchine et du progrès même des méthodes d'administration coloniale.

Telles étaient les garanties qu'on avait, dès 1873, exigées des candidats aux fonctions administratives de Cochinchine. Ces garanties, on le voit, étaient bien comprises, mais toutefois peu considérables, et la critique que nous en avons faite paraîtra bien modérée à ceux qui auront étudié le recrutement des fonctionnaires de l'Inde anglaise. Mais ce décret de 1873 et les arrêtés qui suivirent ouvraient une voie qui devait plus tard conduire à des perfectionnements progressifs. Au bout de quelques années d'expérience, on aurait pu améliorer ce qui était défectueux, supprimer ce qui était nuisible. Les résultats,

quoi que nous en ayons pu dire, étaient, en somme, satisfaisants et très supérieurs à ceux qu'on avait obtenus auparavant et à ceux qu'on a obtenus depuis. La méthode était bonne ; le principe était juste. Aussi faut-il, oubliant les critiques de détail qui précèdent, louer chaudement ceux qui en étaient les inspirateurs. Ils ont procuré à la Cochinchine des administrateurs dont quelques-uns furent hors ligne, dont beaucoup furent distingués.

Il nous reste à dire quels avantages leur avaient été offerts.

§ 5. — Avantages offerts aux administrateurs.

Les rédacteurs du décret de 1873, nous l'avons vu, sont partis de cette idée que les fonctionnaires d'une colonie comme la Cochinchine sont exposés à un triple danger, à savoir : 1° le climat, 2° l'insécurité de l'avenir, 3° les tentations présentes.

Le fonctionnaire colonial, en effet, le fonctionnaire résidant aux colonies, quitte, en quittant la France, un pays salubre et une société exquise ; c'est l'exil certain, c'est la ruine possible de la santé, et peut-être la mort.

D'autre part, ce fonctionnaire peut, soit par sa faute propre, c'est-à-dire par sa faute active ou par son insuffisance, soit parfois par la mauvaise volonté d'un supérieur, ne pas réussir dans sa carrière et se voir forcé — mettant à part la réforme pour raison de santé — d'abandonner ses fonctions.

Enfin, ce même fonctionnaire, pressé de besoins (car il lui faut tenir son rang, la vanité s'en mêle et il lui arrive de dépasser la mesure des dépenses utiles et de donner dans le faste), ou encore inquiet de l'avenir (car il sait que sa carrière sera courte et il songe à lui et aux siens),

ce fonctionnaire peut, dans ce pays où il lui est laissé tant d'initiative, abuser de sa liberté même et ne pas craindre de pressurer à son profit ses administrés indigènes qui, habitués d'ailleurs aux séculaires exigences de leurs chefs natifs, le provoquent lui-même à la fraude et à la concussion.

A ce triple danger, qui n'a — l'expérience le prouve — rien de chimérique, les rédacteurs du décret de 1873 ont opposé trois sortes de mesures, je veux dire d'avantages offerts à leurs fonctionnaires. Contre le climat, ils offrent — sans parler d'autres mesures qui ne figurent point dans le décret — des congés fréquents et longs; contre l'insécurité dans la carrière, certaines garanties administratives; contre les tentations, des traitements relativement élevés et une retraite libérale gagnée par un temps de service assez court.

Le climat. — Aux termes de l'article 7, chaque période de trois ans de service consécutifs dans la colonie donne droit à un congé de six mois avec solde entière d'Europe. Et le second paragraphe de l'article 7 prévoit que ces congés peuvent être prolongés d'une et même de deux périodes de six mois.

C'est là une réglementation très bienveillante. On en trouve l'équivalent (l'équivalent seulement, car les conditions varient avec le degré de salubrité de chaque colonie) aux Indes, dans les colonies néerlandaises, dans le service des douanes chinoises, etc. Ce congé légal pourrait, toutefois, avoir un inconvénient. Le fonctionnaire en congé est remplacé dans son poste par un intérimaire. Sauf des cas, tout à fait exceptionnels, il importe qu'à son retour le même poste lui soit rendu, et que chaque congé ne soit pas pour lui l'occasion d'un déplacement, sans quoi il n'y aurait plus aucune stabilité dans l'administration coloniale.

L'insécurité de la carrière. — C'est là un danger considérable et contre lequel on ne semble pas avoir pris de suffisantes précautions.

Reconnaissons toutefois que le décret de 1873 donnait déjà certaines garanties aux fonctionnaires qu'il visait. L'article 10, en effet, était ainsi conçu : « En cas de manquement grave au service, les inspecteurs et les administrateurs peuvent être provisoirement *suspendus* par arrêté du gouverneur. Cette décision est soumise à la sanction du ministre, à qui il appartient de fixer la durée de la suspension. La *révocation* ne peut être prononcée que par le chef de l'État, sur le rapport du ministre de la marine et des colonies, à la suite d'une enquête faite par le Conseil privé de la colonie. »

L'insécurité de l'avenir et *les tentations.* — Enfin, dernier point, le décret de 1873 s'occupait, par des mesures cette fois très bien conçues, de prémunir les fonctionnaires contre toute idée de fraude ou de concussion.

Un fonctionnaire colonial doit pouvoir vivre honorablement; un fonctionnaire doit pouvoir se marier (il est même bon qu'il se marie) et entretenir sa famille ou dans la colonie, ou même, si la santé l'exige, en Europe (jusqu'ici aucune législation n'a pleinement admis cette seconde partie de la proposition) ; un fonctionnaire doit être tranquille sur son avenir ; sa santé pouvant être *rapidement* altérée, il doit être sûr qu'au bout de douze, quinze, vingt, vingt-cinq ans de service (suivant la salubrité variable du climat sous lequel il sert), il lui sera accordé une retraite lui permettant de vivre décemment, le terme décemment ayant lui-même un sens variable, sur lequel soit son grade, soit le genre même de vie qu'il doit mener dans la colonie peuvent influer également. Le décret de

1873 paraît avoir tenu un compte suffisant de ces divers éléments.

Tout d'abord, il a institué des traitements d'activité très supérieurs à ceux que, depuis 1815, on avait jamais accordés aux fonctionnaires coloniaux. Article 13 : « Le traitement colonial des inspecteurs et administrateurs est fixé comme suit :

Inspecteur..................	18 000 fr.
Administrateur de 1re classe.	13 000
— 2e —	10 000
— 3e —	8 000
— stagiaire....	5 000

Ce n'étaient pas là des chiffres exagérés. Nous serions même tenté de les trouver un peu faibles. Mais l'article 14 ajoutait : « Les inspecteurs reçoivent une indemnité de logement dont la quotité sera fixée par le gouverneur en conseil. Les administrateurs en service sont logés et meublés aux frais de la colonie. » De plus, la pratique journalière ajoutait une foule de menus avantages qui rendaient ces positions fort acceptables.

Après le traitement d'activité, la retraite, ou plus exactement — car le fonctionnaire n'est pas forcé de prendre sa retraite — le compte de prévoyance. Ici encore, il y avait beaucoup à louer et à imiter.

Notons, tout d'abord, la durée du temps par lequel, sous ce décret de 1873, s'acquiert le droit à la liquidation du compte de prévoyance. Le fonctionnaire de Cochinchine ne peut pas servir de très longues années : on n'exige pas de lui, comme en France, trente années, ni, comme dans la marine, vingt-cinq années. On ne lui demande que douze années de service effectif dans la colonie. Si l'on y ajoute les congés triennaux de six mois, cela fait, au minimum, quinze années de service. C'est là

la durée normale qui donne droit à l'exigibilité de ce compte de prévoyance (art. 22), mais, naturellement, on prévoit le cas d'infirmités ou de maladies chroniques dûment constatées, entraînant incapacité de travail, à la suite desquelles le fonctionnaire serait relevé de ses fonctions (art. 24). On prévoit de même le cas où, sans qu'il y ait faute de sa part, il est licencié par mesure de réduction de personnel ou de suppression d'emploi (art. 25). Dans le cas normal d'une durée de douze années de service effectif ou dans les cas exceptionnels de licenciement ou de réforme, survenus sans sa faute, le fonctionnaire a droit à faire liquider son compte.

A défaut du fonctionnaire lui-même, d'autres peuvent y avoir droit. Ce sont ses héritiers, tels que les détermine l'article 23 : sa veuve, ses enfants, ses ascendants, ou, à défaut de ses ascendants, le budget local (art. 27 *in fine*).

Maintenant que nous connaissons les ayants droit et les conditions de l'exercice de leurs droits, voyons en quoi consiste cette prévoyance ou plutôt ce compte de prévoyance.

Il consiste en une pure libéralité de la colonie envers ses fonctionnaires. Ce compte de prévoyance n'est pas une tontine, comme en France, où les fonctionnaires subissent une retenue dont le bénéfice profite, au bout d'un nombre d'années rigoureusement exigé, aux seuls survivants ou à leurs héritiers rigoureusement déterminés. En Cochinchine le fonctionnaire n'a rien à verser. C'est la colonie qui verse tout, afin de fonder « une caisse de prévoyance destinée à assurer aux inspecteurs et administrateurs, au moment où ils quitteront la carrière, un capital en proportion avec la durée et l'importance de leurs services dans la colonie » (art. 16).

Le versement maximum, c'est-à-dire pour des services

accomplis sans interruption pendant toute l'année dans la colonie (cela fait allusion aux congés en Europe), est, *par an* :

Pour un inspecteur en service, de.	. . . .	5500 fr.
— administrateur 1re classe, de.	. . .	4500
— — 2e —	. . . .	4000
— — 3e —	. . . .	3500

Remarquons la proportion du chiffre des traitements et du chiffre des versements. Un inspecteur qui gagne 18 000 francs a droit à un versement annuel de 5500 francs; un administrateur de troisième classe qui gagne 8000 francs a droit à un versement de 3500. L'inspecteur reçoit 0,305 de son traitement, l'administrateur 0,437. Il y a là une tendance à égaliser les retraites. C'est, en petit, le raisonnement des Indes anglaises, qui, à tous leurs fonctionnaires du *covenanted civil service*, quel qu'en soit le grade, fournissent invariablement une pension uniforme de 1000 livres sterling. Le principe est bon.

La caisse de prévoyance ouvre un compte individuel à chaque inspecteur et administrateur. A ce compte on porte chaque année, proportionnellement à son temps de service actif pendant l'année, ce à quoi chacun a droit, aux termes du décret, soit comme capital, soit comme intérêt.

Les intérêts, calculés d'une façon variable avec le cours de la rente (art. 20), sont tous les ans capitalisés au 31 décembre. Chaque administrateur et inspecteur est ainsi titulaire d'un compte, et propriétaire, sous condition résolutoire, des sommes portées à ce compte. La condition est, si c'est lui qui touche ces sommes en personne, qu'il ait accompli douze années de services effectifs dans la colonie, ou, s'il se retire avant ce terme, qu'il le fasse dans les conditions légales prévues; et si ce sont ses

héritiers qui les touchent, qu'il soit, lui, mort en activité de service.

Mais la caractéristique — caractéristique excellente — de ce décret, c'est que la condition de durée des services accomplis n'est pas exigée aveuglément et indistinctement dans tous les cas. Ce que le décret a voulu, c'est que le fonctionnaire qui n'a pas démérité, ou ses héritiers, puissent toucher un capital qui assure leur avenir. Le fonctionnaire qui a démérité, celui qui se fait révoquer, ou qui donne sa démission avant d'avoir accompli ses douze années de service, celui-là ne touchera pas son compte de prévoyance. Mais la faute en est à lui seul : ce ne sont pas les lois ou les règlements, c'est lui qu'il doit accuser. Quant au fonctionnaire à qui l'on n'a rien à reprocher, celui-là est sûr que lui ou ses héritiers recevront le capital mis en réserve pour l'avenir. S'il vit, s'il n'est pas réformé pour infirmités ou pour maladie, s'il n'est pas licencié pour réduction du personnel ou suppression d'emploi, il recevra au bout de douze années de services effectifs dans la colonie le total de son compte de prévoyance.

Et ce compte, notons-le, peut s'élever, avec les intérêts, à 45 000, 50 000, 60 000, 70 000 francs, ce qui est un beau denier. Et néanmoins, si le fonctionnaire qui le reçoit est, au bout de ses douze années de services effectifs dans la colonie, encore vigoureux, il n'est pas nécessairement tenu de se retirer ; tout en demandant la liquidation de son compte de prévoyance, il peut rester, s'il le veut et si l'administration y consent, au service de la colonie.

Si sa santé chancelle, ou s'il est licencié pour suppression d'emploi, etc., et s'il se retire légalement pour ces motifs avant ses douze années révolues, il touche, quel que soit son temps de service, ce qui est à son compte ; s'il meurt, à quelque moment que ce soit et quels que

soient ses états de service, ce sont ses héritiers qui le toucheront à sa place.

En un mot, la règle est celle-ci : récompenser, par un versement extraordinaire, en capital, les services bons, loyaux et persévérants, sans aucune autre condition.

C'était là une conception aussi généreuse que pratique. La Cochinchine lui a dû un certain nombre de fonctionnaires tout à fait distingués.

Malheureusement, le décret de 1873 renfermait un article 30 qui disait : « Le bénéfice de la caisse de prévoyance pourra être ultérieurement étendu aux fonctionnaires et employés de la colonie non payés par le budget de l'État ». Cet article était la fissure par où les abus devaient s'introduire et amener la ruine d'un système si ingénieux.

§ 6. — Le décret de 1881 : suppression des garanties exigées des fonctionnaires.

C'est dans le texte même du décret de 1873 et surtout dans le *Rapport* au Président dont il est précédé que l'on trouva les armes avec lesquelles on put l'attaquer. Nous venons de signaler l'une d'elles : l'article 30 de ce décret permettait d'étendre à de nouvelles catégories d'employés le privilège du compte de prévoyance ; nous en parlerons plus loin à loisir. L'autre est la manie d'assimilation et de réglementation uniforme qui a envahi toutes nos administrations : on s'était appuyé sur cette manie pour motiver le célèbre décret, si novateur, de 1873 ; on devait s'y appuyer encore pour le remplacer et le détruire.

En 1873, l'amiral Pothuau, dans son *Rapport* au Président de la République, motivait ses réformes sur le besoin et la possibilité d'apporter dans le système de gouvernement de la colonie « des modifications qui en rapprochent

progressivement la forme de celle de nos institutions ». Selon lui, « le premier jalon à poser dans cette voie est la séparation des diverses attributions qui, d'après nos principes administratifs, constituent des fonctions distinctes et incompatibles ». Il est difficile, sous cette obscure logomachie, de savoir à quoi exactement l'on prétendait remédier. Il est probable qu'on ne voulait pas qu'un *même homme* réunît tous les pouvoirs ; mais, en revanche, ces pouvoirs, on admettait qu'on pût tous les confier à un *même corps* de fonctionnaires, recrutés par les mêmes procédés et suivant tous la même carrière. Et, de fait, le fonctionnaire de 1873 était successivement financier, magistrat, administrateur ; souvent même, en cas de congé ou de maladie de ses collègues, il cumulait ces diverses fonctions. C'est le système qui, avec quelques variantes, prévaut dans l'Inde anglaise et dans les colonies hollandaises ; c'est le plus logique et le plus efficace, cela ne serait pas difficile à démontrer par le raisonnement et par l'expérience.

Mais ce système changeait les idées reçues. La séparation des pouvoirs, en dépit des promesses et des espérances des rédacteurs du décret de 1873, n'existait pas plus avant qu'après. Les jurisconsultes de Cochinchine, les disciples que Montesquieu avait à Saïgon parmi les fonctionnaires ou les colons s'en offusquaient. Le décret de 1881 (11 mai) vint leur donner satisfaction.

Les motifs invoqués par les rédacteurs du décret du 11 mai 1881 sont, nous l'avons déjà dit, du même ordre que ceux du décret de 1873. Ils pouvaient sans doute servir également à édifier et à détruire. Il fallait — tels furent du moins les motifs mis en avant, — il fallait à la colonie une organisation « en rapport avec la situation acquise et les progrès accomplis » ; il importait de se rap-

procher « autant que possible du droit commun ». Les progrès accomplis et le droit commun exigeaient évidemment le sacrifice d'une organisation déjà vieille de dix-sept ans, qu'on pouvait bien, dans un *Rapport* fait à Paris, et avec quelque légèreté, pour ne pas dire plus, qualifier de « rouages provisoires et rudimentaires », mais qui — tous ceux qui ont étudié la question le savent — était l'effort le plus vigoureux et le plus heureux qu'on eût jamais tenté en France pour doter une colonie d'une administration habile et efficace. Le sacrifice de cette organisation fut demandé et il fut consenti.

Quand on cherche avec quelque attention, derrière la phraséologie ministérielle de 1881, quelle était, au point de vue administratif, la situation de la colonie et quels motifs pouvaient commander un pareil bouleversement, voici ce qu'on trouve. L'ère des amiraux venait de se clore; on inaugurait le régime civil. D'une part, on redoutait la mauvaise volonté des principaux fonctionnaires en place — la plupart tirés de la marine; — d'autre part, on voulait se faire bien venir des fonctionnaires inférieurs, de beaucoup les plus nombreux; enfin on voulait flatter la population européenne, qui allait avoir à élire un député, et, dans le nombre, les fonctionnaires, tous électeurs. Et alors voici ce qu'on imagina.

On constata, comme si c'était une chose nouvelle, que l'administration de la Cochinchine se composait de deux fractions absolument dissemblables : l'une, la moindre de beaucoup par le nombre, était celle des inspecteurs et des administrateurs, recrutés avec le soin et les précautions que nous avons dits plus haut, et en possession d'avantages correspondants; l'autre, très inférieure quant au mérite, était celle de l'administration centrale (direction de l'intérieur, etc.), recrutée presque uniquement (c'est

le *Rapport* au Président de la République qui le dit en termes exprès) « parmi les sous-officiers ou les personnes ne possédant qu'une instruction élémentaire ». Cette constatation faite, on déclara qu'une pareille anomalie ne pouvait continuer, qu'il *n*'était pas admissible que deux corps appelés à servir dans la même colonie fussent à ce point séparés par des différences d'origine et de traitement, et on résolut d'imposer à tous les mêmes conditions soit à l'entrée de la carrière, soit au cours de la carrière. Disons comment on s'y prit.

Les administrateurs étaient des hommes distingués par l'intelligence, les connaissances, et, le plus souvent, par le caractère ; les fonctionnaires de l'administration centrale étaient, le plus souvent aussi, d'anciens sous-officiers ou des jeunes gens n'ayant qu'une instruction élémentaire — ce sont les termes du décret. Que fit-on ? On releva, de très peu, le niveau des fonctionnaires de l'administration centrale, et l'on abaissa énormément le niveau des administrateurs : c'est ce qu'on appela exiger de tous les agents des « garanties égales à celles que l'on demandait précédemment aux administrateurs ».

Et, en apparence, c'était vrai. Mais ce ne l'était qu'en apparence. Le décret de 1876, dans son article 6, auquel on renvoyait, copie d'ailleurs presque textuelle de l'article 4 du décret de 1873, ne se contentait pas d'exiger des fonctionnaires le diplôme de bachelier ; il instituait, en outre, et c'était là sa principale garantie, le collège des stagiaires. Or, le collège des stagiaires était supprimé non pas formellement, mais par voie de prétérition. Le stage aurait lieu dans les bureaux. Et voici, dès lors, comment devaient se faire le recrutement et l'avancement :

Tous les fonctionnaires auraient la même origine. Ils devraient débuter par l'emploi de commis rédacteur de

deuxième classe, s'ils n'étaient que bacheliers, et de commis rédacteur de première classe, s'ils remplissaient les conditions de l'article 6 du décret de 1876. Ces conditions sont, en apparence, rigoureuses ; on semble ne vouloir accepter, pour cet emploi de commis rédacteur de première classe (aux appointements *coloniaux* de 5000 francs), que des officiers sortant de Polytechnique et de Saint-Cyr, des licenciés en droit, des diplômés de l'École centrale, des officiers de marine au moins bacheliers, etc. En réalité, on accepte (1° de l'article 6) les simples bacheliers non liés au service militaire, sans même exiger qu'ils aient accompli un stage dans l'administration. A partir du grade de commis rédacteur de première classe, l'avancement se fait régulièrement de grade en grade, après une, deux, trois années de service. A partir du grade d'administrateur de troisième classe, il faut « justifier de la connaissance de la langue annamite ». Et c'est tout. Le fonctionnaire sert tantôt à l'administration centrale (locale), tantôt dans les provinces ; il sort d'une branche de l'administration pour rentrer dans l'autre — et cela est, à divers égards, excellent : ainsi les deux services se pénètrent, ils sont semblables, ils sont égaux. Le but est atteint.

Mais aussi, à partir de ce moment, le plus important des deux est désorganisé. Ces administrateurs qui vont être en contact permanent avec l'élément indigène, et de qui l'on avait exigé auparavant qu'ils sussent la langue, l'histoire, le droit, les mœurs, la religion de leurs administrés, on ne leur demandait plus d'en savoir — et de quelle façon ! — que la langue. Et, pour légitimer cette réduction des exigences, on se basait sur une double réforme : d'une part, on leur enlevait — pour rendre hommage à la séparation des pouvoirs — leurs fonctions judiciaires, sauf à leur laisser certains pouvoirs adminis-

tratifs discrétionnaires ; et l'on instituait, ou l'on allait instituer, des tribunaux calqués presque servilement sur les tribunaux français, où la loi, trop souvent française, serait appliquée par des juges instruits dans le pur droit français. D'autre part, on installait des fonctionnaires comptables, chargés de la perception des deniers. Cette double réforme, dont on semblait si fier, était doublement fâcheuse. L'unité administrative, cette conception précieuse des Anglais, des Hollandais, de notre ancien régime lui-même, qui mettait dans ces pays neufs, par la réunion des pouvoirs judiciaires, financiers et administratifs, tous les moyens d'information et d'influence à la disposition d'un même homme, tout cela avait vécu. On avait séparé ces pouvoirs, diminué les hommes, amoindri leur influence : l'effet ne devait pas tarder à se faire sentir.

Un des motifs invoqués, non dans le décret, mais dans les commentaires qui en furent donnés, pour opérer ce bouleversement administratif, fut que les administrateurs se préoccupaient trop de leurs examens successifs, condition de leur avancement, et pas assez de leur besogne administrative. Et cela pouvait, cela devait être exact. Nous avons, dans ce rapport même, condamné la méthode qui astreignait tous les administrateurs à passer un examen pour s'élever au grade supérieur. On risquait d'arriver, avec cette méthode — qui cependant, croyons-nous, est celle des Anglais aux Indes, — à former des savants plutôt que des administrateurs. Cela était mauvais. Mais ce n'était pas une raison pour supprimer le collège des stagiaires et tout ce qu'on y apprenait. Au contraire, puisque l'on s'interdisait dans l'avenir d'exiger des administrateurs un accroissement continu de leurs connaissances, on devait prendre soin, au début, d'exiger un premier fond de connaissances plus considérable. Cela

eût été logique. Loin de là : on supprimait et les examens d'avancement et les garanties de début; on se contentait du simple diplôme de bachelier, avec, un peu plus tard, un examen sur la langue annamite. C'était dérisoire. L'effet devait s'en faire sentir avant peu.

Ce n'est pas tout. Conséquence logique, comme on exigeait moins de garanties des fonctionnaires, on leur offrait moins d'avantages. Le compte de prévoyance (retraite) allait être modifié, détourné de son but primitif et finalement supprimé.

§ 7. — Suppression de plusieurs garanties accordées aux fonctionnaires.

La solde était restée la même. Les décrets de 1876 et de 1873 furent, quant aux traitements, presque identiquement reproduits par le décret de 1881. Les modifications furent insignifiantes.

Le chapitre des retraites, au contraire, reçut des changements profonds. On se rappelle ce qu'étaient les retraites pour les inspecteurs et administrateurs de Cochinchine. En vue d'attirer une élite, on ne s'était pas contenté de lui offrir des traitements convenables; on lui constituait encore un avantage considérable par la création d'une caisse de prévoyance, qu'alimentaient des versements annuels du budget local, sans aucun versement simultané des fonctionnaires. A cette caisse de prévoyance, un compte était ouvert au nom de chaque administrateur et inspecteur, et le total de ce compte était, sous des conditions déterminées que nous avons longuement expliquées, remis soit au titulaire, soit à ses ayants droit. Au bout de douze années de service effectif, un inspecteur pouvait toucher près de 75 000 francs en capital,

un administrateur de 40 000 à 65 000. C'était une fortune.

Pourquoi cette situation enviable était-elle offerte aux inspecteurs et aux administrateurs? Parce que l'on estimait que l'avenir même de la colonie dépendait de la façon dont elle serait administrée, et que l'administration dépend non pas d'un gouverneur qui passe, mais d'un corps de fonctionnaires qui restent dans le pays, établissent des traditions et étendent, dans le temps et dans l'espace, l'influence de leur exemple. Voilà pourquoi on avait créé aux inspecteurs et aux administrateurs une situation si avantageuse et inconnue en France depuis le temps où Napoléon Ier prodiguait les libéralités à ses serviteurs civils et militaires.

Et cette situation, pourquoi l'avait-on réservée aux seuls inspecteurs et administrateurs? Parce que seuls les inspecteurs et les administrateurs ont un rôle administratif et politique qui exige des qualités intellectuelles et morales de premier ordre ; parce qu'une grande intelligence, une haute valeur morale et des connaissances étendues réunies chez un même sujet sont chose rare partout ; qu'elles sont surtout rares dans le service des colonies ; que, néanmoins, en Cochinchine, on les estimait indispensables, et que, dès lors, il fallait y mettre le prix.

Quant aux autres fonctionnaires, agents d'exécution (tandis que les premiers sont surtout des agents de conception), leur rôle était infiniment plus simple, exigeait infiniment moins de qualités, et pouvait, en somme, être rempli par des gens d'un mérite ordinaire, qu'il n'était pas difficile de se procurer à des conditions moins onéreuses. De là, la différence de traitement entre le personnel supérieur et le personnel inférieur, différence que les décrets du 16 février 1873 et du 2 juin 1876 avaient eu grandement raison de créer et de maintenir.

Cette différence bien légitime, le décret du 4 juillet 1876 eut le tort, le premier, de l'affaiblir. Une portion du personnel — du haut personnel toutefois, — qui n'avait pas à cette faveur les mêmes titres que les inspecteurs et administrateurs, fut admise au bénéfice de la caisse de prévoyance. Dès lors, la porte fut ouverte à l'arbitraire. En 1881 (4 mai), on étendit ce bénéfice à tous les employés non asiatiques payés par le budget local ; un peu plus tard encore, même à des agents de l'État détachés en service provisoire dans la colonie.

En même temps, l'institution perdait de son caractère. Ce qu'on avait voulu, c'était, à des serviteurs de mérite, forcés par leur situation même de dépenser largement, et, par le climat, de ne pas servir longtemps (on estimait le temps maximum moyen à douze années), c'était constituer une sorte de réserve pour l'avenir, un capital d'une certaine importance. Et voilà pourquoi la colonie versait au compte de chacun des sommes annuelles variant suivant leur grade de 3500 à 5500 francs, ce qui représentait de 30 à 40 0/0 de leur traitement. Or, par le décret de 1881, la durée des versements était réduite à six années et le taux à 20 0/0. De plus, les intérêts n'étaient pas capitalisés, et deux cas seulement pouvaient donner droit à la délivrance du compte : l'expiration du temps accompli ou la mort ; la maladie n'était pas admise.

L'institution ne répondait donc plus à la conception première. Au lieu d'être réservée à des hommes exceptionnellement déterminés, en échange de tout ce qu'on exigeait d'eux, elle était étendue à tout le monde indistinctement. Au lieu d'être le couronnement d'une carrière coloniale, après douze années de service effectif (qui correspondaient au minimum à quinze ans de service), elle était l'accompagnement de services fort limités : six

années seulement. Enfin, au lieu d'apporter aux titulaires une somme importante capable, à elle seule, de constituer un patrimoine (de 40 000 à 75 000 francs), elle était une simple aubaine, un supplément d'ailleurs encore important, souvent même trop important, étant donnés ceux qui désormais le recevaient, mais qui n'était pas de nature (au maximum 21 600 francs) à tenter une élite.

Joignez à cela que certaines dispositions singulières (notamment celles de l'article 5 du décret) donnaient lieu à des combinaisons plus ou moins bizarres, grâce auxquelles non pas les plus distingués d'entre les fonctionnaires, mais les plus habiles, pouvaient tirer deux moutures d'un même sac.

Un pareil abus ne pouvait durer longtemps. En 1887 (31 septembre), le ministre de la marine, M. Barbey, constatait que « par suite du nombre toujours plus considérable des ayants droit, l'application régulière et constante du système est de nature à créer un réel danger pour les finances de la colonie ». En conséquence le compte de prévoyance était déclaré supprimé. Aujourd'hui, les fonctionnaires de la Cochinchine, quels qu'ils soient, sont soumis au droit commun des colonies et n'acquièrent des droits à une retraite modeste que par vingt-cinq ans de service.

Aussi, tous les hommes au courant de la question ont-ils pu constater que depuis quelques années le recrutement des fonctionnaires de Cochinchine a baissé. On y trouve encore des agents véritablement distingués ; mais, sauf quelques exceptions brillantes, presque tous proviennent de l'ancien corps des administrateurs ; quand ceux-là auront disparu, ils seront difficilement remplacés.

III

GRANDE-BRETAGNE

A. — COLONIES

Nous n'avons pas ici à nous préoccuper du recrutement des fonctionnaires dans toutes les colonies anglaises.

Les colonies anglaises sont de trois espèces : 1° les colonies de la Couronne, soumises, a dit un auteur anglais, au despotisme tracassier du ministère des colonies, auxquelles le gouvernement métropolitain donne des lois et des fonctionnaires : telle est l'île de Ceylan; 2° les colonies qui possèdent des institutions représentatives, sans gouvernement responsable, le gouvernement se réservant le droit de *veto* sur les mesures législatives et la nomination des fonctionnaires publics : telle est la colonie des Barbades; enfin 3° les colonies qui possèdent des institutions représentatives et un gouvernement responsable lequel nomme à tous les emplois, le gouvernement métropolitain se réservant seulement le droit de *veto* sur la législation, droit dont il fait d'ailleurs rarement usage,

et la nomination du gouverneur : tel est le Canada. Ainsi c'est seulement pour deux catégories de colonies que le gouvernement métropolitain a la charge de choisir les fonctionnaires.

Même dans ces deux catégories, le recrutement de ces fonctionnaires, à notre connaissance, n'est pas assuré par des règlements uniformes. Dans la plupart des colonies de la première et de la seconde catégorie, ce recrutement ne semble être soumis à aucune réglementation intéressante. Les documents que nous avons pu nous procurer s'appliquent seulement à trois colonies de l'extrême Orient : à Hong-Kong, aux Straits-Settlements et à Ceylan.

Dans ces colonies on retrouve un certain nombre de principes que presque tous les peuples ont formulés quand ils se sont occupés du recrutement de leur fonctionnaires. La seule particularité est qu'après les avoir formulés, les Anglais s'y sont tenus.

Le premier est qu'il ne faut pas recruter les fonctionnaires des colonies au hasard. Le premier venu, rebut de la presse, du commerce ou du barreau, ne doit pas pouvoir *de plano* entrer dans l'administration. Il n'y entrera qu'après des épreuves déterminées.

Le second est que les postes élevés d'administrateur, de gouverneur, ne doivent pas être accessibles à des esprits médiocres. Il faut que les situations demeurent proportionnées aux talents. Un expéditionnaire, un agent parti des plus humbles fonctions et astreint, durant des années, à des occupations où l'intelligence n'a qu'une faible part, ne doit pas pouvoir, par le seul effet d'un avancement régulier, prétendre à des emplois qui veulent de l'initiative et du tact. Si, parmi ces fonctionnaires, il s'en trouve dont le mérite permette qu'on les pousse plus haut, ils

devront en faire la preuve en subissant les concours institués.

Le troisième, et non le moins important, est qu'il convient d'assurer au chef suprême de chaque colonie une pleine autorité et une sécurité entière. Un gouverneur doit pouvoir absolument compter sur ses subordonnés et n'avoir jamais à redouter ni ces velléités de résistance, ni ces petites perfidies qui minent la situation d'un chef et finissent par rendre nécessaire son remplacement. En conséquence, d'une part, le gouverneur réunit dans ses mains tous les pouvoirs ; d'autre part, ses subordonnés immédiats ne sont que fort rarement promus d'un coup au poste de gouverneur. Ils peuvent être chargés de l'intérim : ils ne seront titularisés que longtemps plus tard et après bien des vicissitudes. Cela calme les ambitieux et les maintient strictement dans le devoir. Les postes de gouverneur sont, d'ailleurs souvent — ce qui parfois n'est pas sans danger, — réservés aux membres du Parlement.

Enfin le quatrième principe est qu'il faut, dans l'administration comme partout, mettre aux choses le prix convenable. Les fonctionnaires des colonies anglaises sont largement payés, payés en beaux écus sonnants et payés en considération. A de larges traitements viennent plus tard se joindre des retraites libérales.

Occupons-nous d'abord des épreuves imposées aux candidats.

Le concours repose sur un double principe. Les fonctionnaires des colonies, sur qui pèsent tant de responsabilités et que tant de fatigues attendent, doivent unir les qualités physiques aux qualités morales et intellectuelles, et une solide instruction générale à de sérieuses connaissances techniques.

Les qualités physiques sont attestées par un sérieux

examen médical : on n'accepte que les candidats bien et solidement constitués.

Les qualités morales sont attestées par une enquête personnelle des commissaires du *civil service*.

Les qualités intellectuelles sont attestées par un premier concours d'admission et par une série d'épreuves postérieures.

Le concours d'admission a pour but de prouver l'instruction générale. Ce concours est commun aux candidats fonctionnaires qu'on appelle *Eastern Cadets* et qui doivent servir à Hong-Kong, à Singapour ou à Ceylan. Nous avons sous les yeux le programme des dernières années; il comporte des sujets obligatoires et des sujets facultatifs. Obligatoires, la version latine et le thème latin, une version et un thème soit grecs, soit français, soit allemands, soit italiens, enfin une composition anglaise et une composition administrative sur un sujet donné. Facultatives, deux quelconques des matières suivantes : mathématiques pures et appliquées, géographie, histoire, droit international, économie politique, géologie, génie civil, levers de plans, etc.

Et qu'on ne croie pas que ce concours soit un enfantillage. Le programme, en effet, pourrait être imposant et les épreuves fort modestes. Il n'en est rien. Voici, par exemple, quelques extraits du programme de 1890. La version grecque est d'Euripide; la version française est de Leconte de Lisle : *Le rêve du jaguar*. La composition anglaise consiste en un essai sur l'un des trois sujets suivants : *Les grandes compagnies de commerce comme agents de civilisation*; *L'idéal social*; *La notoriété et la renommée*. Et voici ce qu'était la composition administrative. Un *Livre bleu* de 16 pages, sur les affaires de l'Asie centrale, était remis aux candidats, qui devaient faire

d'abord un court résumé de chaque document et ensuite un exposé de l'affaire, en suivant non pas l'ordre des documents, mais l'ordre logique.

Et ainsi de suite des autres parties. On ne peut mieux comparer ces épreuves qu'à celles que subissent, en France, les attachés au ministère des affaires étrangères. Il n'y a que les bons élèves, non pas même de nos lycées, mais de notre École des sciences politiques qui pourraient les affronter victorieusement.

Voilà pour l'instruction générale; voici maintenant pour les connaissances techniques.

Une fois qu'il a satisfait à l'examen d'admission, le cadet se rend dans la colonie. Il se présente au gouverneur, qui, à en croire les règlements, lui assignerait un emploi dans l'administration, mais qui, en fait, le dirige immédiatement sur Canton, où il apprendra le cantonais, indispensable dans une ville comme Hong-Kong ou Singapour, peuplées de Chinois la plupart originaires du Kouang-Tong ou du Fo-Kien. Ce stage est d'une durée variable; il se termine par un examen devant des juges compétents. Le cadet est *alors seulement* déclaré propre au service, où il entre effectivement à la première vacance qui survient.

Ces épreuves rigoureuses n'effraient pas les candidats. Chaque année, ils sont fort nombreux : en août 1888, 57 candidats pour 9 places; en 1889, 61 candidats pour 12 places; en 1890, 59 candidats pour 6 places; en 1891, 49 candidats pour 7 places.

Ceci dit pour les programmes, arrivons aux traitements.

Chaque cadet, au lendemain de l'admission, reçoit 1500 dollars par an et, en outre, pendant son stage en Chine, une indemnité de logement et d'études. Le stage fini, quand il est, après examen, admis définitivement

dans le service civil de la colonie, il touche un traitement provisoire de 1800 dollars, jusqu'à ce qu'une fonction régulière devienne vacante.

Voici le chiffre des traitements afférents aux principales fonctions :

Le gouverneur de Hong-Kong reçoit 32 000 dollars; le secrétaire colonial, 9700 dollars; le *chief justice*, 12 000; le *puisne judge*, 8400; le *surveyor general* (ingénieur en chef), 5300; l'*attorney general*, 7800 (mais avec interdiction de plaider pour les particuliers); le *registrar general*, 6800; le magistrat de police, 6066; le maître de port, 3000; le directeur du service des forêts, 2700; le chirurgien de la colonie, 4800; le fonctionnaire de la santé, 2400. De plus, beaucoup sont logés gratuitement. On se préoccupe du sort de leur famille : c'est là ce qui a motivé la constitution du *widows and orphans' fund* (dotation des veuves et des orphelins). Enfin, ceux qui se sont distingués peuvent espérer la noblesse personnelle. Ils arrivent à Hong-Kong s'appelant M. Davis, M. Bonham, M. Bowring, etc.; ils s'en vont s'appelant sir John F. Davis, sir George Bonham, sir John Bowring. Les plus éminents, au terme de leur carrière, seront appelés au Conseil privé.

Nous n'avons pas à nous étendre plus longuement sur le traitement des fonctionnaires des colonies. Il nous faut arriver au recrutement des fonctionnaires de l'Inde, encore beaucoup mieux compris, et qui a donné des résultats universellement admirés.

B. — INDE

Il n'y a peut-être pas au monde de fonctionnaires plus soigneusement et plus heureusement choisis que les fonctionnaires de l'Inde. Nous n'oserions pas étendre cet éloge aux fonctionnaires de toutes les possessions anglaises; mais, dans celle-ci, le mode de recrutement a été organisé avec un luxe de précautions et fournit des sujets d'un mérite qui défient toute comparaison.

Toutefois les Anglais n'ont pas, qu'on le sache bien, atteint du premier coup le degré de perfection où ils sont arrivés aujourd'hui. Ils ont, là comme ailleurs, et dans cette question des fonctionnaires coloniaux comme dans plusieurs autres, débuté par l'absence de toute méthode rationnelle. Leur mérite a été d'abord de prétendre chercher cette méthode, puis, quand ils l'eurent trouvée, de ne jamais plus y renoncer et de ne modifier leurs règlements que pour les perfectionner sans cesse.

1° HISTORIQUE DES MÉTHODES DE RECRUTEMENT DES FONCTIONNAIRES DE L'INDE; PÉRIODE DE LA COMPAGNIE DES INDES

§ 1. — Les agents de commerce.

La Compagnie des Indes a achevé une immense tâche politique; mais, au début, elle était surtout une compagnie commerciale, et ses agents devaient posséder surtout des connaissances commerciales. Les titres qu'ils portaient, d'ailleurs, rappelaient uniquement les affaires com-

merciales : comptables et écrivains, facteurs, marchands (jeunes et anciens). Telle était la hiérarchie admise. Au début, la faveur et les circonstances décidaient seules de l'avancement. Mais dès le milieu du XVIII^e siècle on avait établi des règles de promotion. Les écrivains devaient servir cinq années avant de pouvoir passer facteurs, ce qui arrivait entre la sixième et la huitième année de service ; après neuf à onze ans de service, ils devenaient jeunes marchands, et après douze ans, marchands anciens.

Ce qu'on leur demandait comme garanties était peu de chose. Aux archives du département de l'Inde on possède des demandes de jeunes gens qui sollicitent le poste d'écrivain, et à ces demandes sont joints des certificats où leur précédent patron déclare qu'ils ont étudié les règles de trois et la tenue des livres. Avant de les envoyer aux Indes, toutefois, la Compagnie prenait parfois soin de leur inculquer certaines connaissances spéciales. C'est ainsi que le comptoir de Canton, en 1789, ayant réclamé des écrivains, la Compagnie, avant de les laisser partir, les fit entrer chez de grands marchands de thé où ils apprendraient tout ce qui se rapporte au thé et leur permettrait, une fois dans le pays, de faire les achats convenablement.

§ 2. — Les agents de gouvernement et d'administration ; le collège de Fort-William.

A la fin du XVIII^e siècle, lord Clive et Warren Hastings élargirent singulièrement le rôle et les ambitions de la Compagnie, et lord Wellesley, gouverneur général tout à fait au début du siècle, arriva avec des conceptions un peu différentes de celles qui avaient prévalu avant lui. Il s'aperçut et déclara que les agents de la Compagnie, s'ils

savaient le commerce, ne savaient guère — ce que désormais il était indispensable de savoir — le gouvernement ni l'administration. En conséquence, il résolut de les leur enseigner. Ce fut l'origine de la fondation du collège de Fort-William. Il y attira de nombreux et distingués professeurs et y fit enseigner non seulement les langues orientales, mais encore un certain nombre de choses relevant de l'enseignement général, qui lui semblaient indispensables chez des fonctionnaires anglais mis en présence d'une tâche aussi lourde que l'administration des Indes. Ces plans furent arrêtés et reçurent même un commencement d'exécution sans que la cour des directeurs à Londres en fût informée. Lorsqu'elle les apprit, elle adressa à lord Wellesley les plus grands compliments sur ses projets, mais refusa de les sanctionner. Les dépenses entrevues lui paraissaient beaucoup trop élevées et, d'autre part, elle alléguait, non sans raison, qu'il valait mieux donner en Angleterre aux futurs fonctionnaires de l'Inde l'instruction générale qu'on jugeait utile, et ne les envoyer dans l'Inde que pour y recevoir le complément d'instruction spéciale nécessaire. Cela amena lord Wellesley à restreindre ses plans et la cour des directeurs à fonder en Angleterre une maison d'éducation des fonctionnaires de l'Inde : ce fut l'East India college ou Collège d'Haileybury.

§ 3. — Le collège d'Haileybury.

En 1804, la cour des directeurs acheta à proximité de Londres, dans un canton du Hertfordshire, un immeuble de belle apparence qui s'appelait Hertford Castle. Mais elle ne put s'y établir à perpétuelle demeure. La jouis-

sance du fonds n'en pouvait être cédée par l'occupant actuel que pour environ vingt années, et les réparations étaient estimées à 15 000 livres sterling. En conséquence, elle tourna ses vues ailleurs, acheta dans le même comté un domaine foncier, Haileybury Estate, et y éleva une construction qui devint le fameux collège d'Haileybury. Les travaux commencèrent en 1806, l'inauguration des cours eut lieu en 1809. Les plus célèbres professeurs de l'Angleterre y furent appelés; c'était, par exemple, Malthus qui professait l'économie politique.

Les élèves de Haileybury étaient désignés par la Compagnie des Indes, en vertu de son droit de patronage. Chaque membre de la cour des directeurs avait droit à désigner, pour servir aux Indes, un nombre déterminé de jeunes gens : par exemple, sur 47 écrivains à fournir en 1778, le président et le vice-président en désignèrent chacun 8, les membres du comité de correspondance chacun 2, les autres directeurs chacun 1.

Ce ne serait pas connaître la nature humaine que de croire que ces directeurs choisissaient les meilleurs sujets : ils choisissaient leurs fils, leurs neveux, leurs amis, ceux qui leur étaient recommandés par des personnes influentes. Mais deux circonstances faisaient que ce mode de sélection n'entraînait pas tous les inconvénients qu'on eût pu en attendre.

La première consistait en ceci :

Une fois les élèves désignés, ils se présentaient à Haileybury et, avant d'y entrer, devaient subir un examen. L'examen, au début, servait à éliminer les moins capables (*qualifiyng*); plus tard, quand les candidats furent de plus en plus nombreux, il servit à ne laisser entrer que les plus capables (*competitive*).

Les candidats éliminés par l'examen — et c'est là la

seconde circonstance que nous mentionnions plus haut — n'avaient pas pour cela perdu tout le bénéfice de la désignation faite par leurs protecteurs. La Compagnie, outre ses emplois dans l'administration, disposait de grades dans son corps de cavalerie, qui était alors extrêment recherché, et les intelligences qui n'avaient pas paru qualifiées pour suivre les cours d'Haileybury trouvaient là une compensation fort appréciée.

§ 4. — L'enseignement à Haileybury; rapports d'Haileybury et de Fort-William.

Les jeunes gens qui étaient ainsi désignés pour suivre les cours d'Haileybury n'étaient plus des enfants. Ils devaient avoir au maximum vingt et un ans, afin de pouvoir, au bout de deux années d'études, débarquer aux Indes au plus tard à vingt-trois ans.

L'enseignement qu'on leur y donnait aurait donc, à ce qu'il semble, dû être débarrassé de tout ce qu'on enseigne dans les collèges et dans les universités. Il n'en était rien. Il comportait à la fois un complément d'enseignement classique et un commencement d'enseignement indien, entendons par là des connaissances spéciales propres à un administrateur des Indes.

En sortant de Haileybury, les futurs fonctionnaires, munis de leur certificat, se rendaient (non pas tous, mais les distinctions à établir nous entraîneraient trop loin) au collège de lord Wellesley, appelé collège de Fort-William. Là, ils se perfectionnaient dans les matières indiennes. Ils y restaient un temps variable : les bons élèves en pouvaient sortir, pour occuper un poste, au bout de six mois ou d'un an ; d'autres, seulement au bout de trois ou quatre années ; d'autres enfin étaient éliminés et renvoyés en

Angleterre : c'est ce qu'on appelait se défaire des *bad bargains*. A Fort-William, ils se trouvaient mêlés à des élèves provenant d'ailleurs que de Haileybury, le gouverneur des Indes ayant lui aussi un pouvoir de désignation (*nomination*). Les élèves de Haileybury faisaient en général bonne figure parmi leurs nouveaux condisciples.

§ 5. — Suppression de Haileybury College et de Fort-William College.

Les deux institutions se maintinrent environ pendant un demi-siècle. Elles avaient en somme donné de bons résultats. Un fonctionnaire distingué, sir George Campbell, ancien élève d'Haileybury, déclare dans ses Mémoires que si le système du concours pour le service civil a formé des fonctionnaires plus brillants, il n'en a point eu qui aient mieux ni peut-être aussi bien compris les indigènes (*they took more to the natives*). Néanmoins ce système suranné de patronage était condamné. En 1853, un acte de la reine Victoria supprima le droit de désignation des directeurs de la Compagnie et le remplaça par le concours pur; en 1854, le Parlement vota le principe du concours public comme base de recrutement des fonctionnaires des Indes; en 1856, on admit à Haileybury la dernière promotion d'élèves; en 1858, on le ferma. Haileybury succombait en même temps que la Compagnie qui l'avait fondé : les universités, et surtout Oxford (Bailliol College) allaient recueillir son héritage d'éducation indienne.

2° MÉTHODE ACTUELLE DE RECRUTEMENT DES FONCTIONNAIRES DES INDES

A. — FONCTIONNAIRES EUROPÉENS

§ 1. — Nécessité de recruter des fonctionnaires d'élite.

Le mode actuel de recrutement des fonctionnaires de l'Inde repose sur un certain nombre, nous n'osons pas dire de principes, mais de constatations et même d'hypothèses qui, après une expérience déjà longue, ont, aux yeux des Anglais, acquis la valeur de principes. Indiquons-les dans leur enchaînement rigoureux.

L'Inde est pour l'Angleterre une possession d'une importance capitale. Qu'elle soit bien gouvernée et bien administrée, cela est essentiel pour la tranquillité de la métropole et le bon ordre de ses finances, comme pour le développement de sa richesse. L'Inde n'est pas une nation ni même une contrée. C'est un assemblage de cent régions disparates, une juxtaposition de cent peuples divers, n'ayant le plus souvent rien de commun : ni la langue, ni la religion, ni les coutumes, ni les besoins, ni les aspirations. Cet émiettement infini, qui offre pour la domination de si grandes facilités, est, au contraire, pour le gouvernement et l'administration, la cause de difficultés nnombrables.

A raison de sa complexité même, l'Inde ne peut être gouvernée et surtout administrée que par ceux qui l'ont étudiée à fond. Cette étude est longue et malaisée, et toutefois, à elle seule, ne suffit pas encore. Les peuples de l'Inde sont si loin de nous, leurs façons de penser si différentes des nôtres, qu'un homme, même instruit de leur histoire et de leurs mœurs et parlant leurs idiomes, sera

au-dessous de sa tâche s'il n'est doublé d'un psychologue. Mais la science et la mise en œuvre de la science — car ce n'est pas à moins que cela qu'il faut s'élever — ne sont que le partage d'une élite. Les fonctionnaires de l'Inde doivent donc sortir de l'élite de la nation.

Cette élite, il faut trouver le moyen de l'attirer à soi. Il faut lui offrir tel appât qui la décide à entreprendre des études au début fastidieuses, et, plus tard, à s'expatrier durant des années. Cet appât sera celui d'une carrière sûre, intéressante, honorable, quelquefois même glorieuse, et, en somme, lucrative. Mais ces avantages offerts à une élite vont tenter bien des gens qui n'en seront pas : il importe de les séparer, et, pour cela, de trouver un critérium ; ce sera, en principe, des concours sérieux et vraiment dignes d'une élite ; subsidiairement, une sélection habilement pratiquée, par des personnes d'expérience, parmi les hommes de mérite, là où ils se révéleront.

Voilà, en vingt lignes, le système et sa base logique. Entrons maintenant dans le détail de la construction.

§ 2. — Principes sur lesquels repose la sélection : les commissaires du « civil service » et le concours.

L'ambition de gouverner un pays situé sous les tropiques avec l'élite d'une nation européenne paraît, à première vue, chimérique. En réalité, parmi tous les problèmes dont elle implique la solution, un seul était ardu. Il consistait à recruter, par la méthode du concours, les hommes, à tant d'égards éminents, dont on avait un impérieux besoin. Le concours ne fournit ordinairement qu'une seule garantie : c'est qu'à telle heure tel individu possédait telles connaissances. Or cette garantie était ici parfaitement insuffisante. Le concours ne répondrait à ce

qu'on en attendait que s'il attestait chez les candidats à la fois la faculté d'apprendre, de comparer et de juger. Et ce n'était pas encore assez : restait à s'éclairer sur leurs aptitudes physiques, leur moralité, leur caractère. Tant d'exigences semblent excessives et irréalisables. Les Anglais en jugèrent autrement. Ils estimèrent pouvoir découvrir une façon de choisir les examinateurs, de composer les programmes et d'organiser les épreuves, qui fournirait sur les candidats toutes les informations désirables.

Un juge de concours n'est trop souvent qu'un homme très savant, très spécial et très indifférent. Il voit le candidat une heure, une semaine, lui donne sa note et le perd de vue pour toujours. Les examinateurs pour les fonctions civiles de l'Inde ne sont point des savants de profession : ce sont, au moins pour quelques-uns, d'anciens fonctionnaires de l'Inde, nommés, pour leur mérite, commissaires du *civil service*. Ce ne sont point des spécialistes : ils ont, durant des années d'exercice professionnel, pénétré toutes les parties du service. Ce ne sont point des indifférents : ils ont vécu la moitié de leur vie dans l'Inde et s'intéressent passionnément à sa grandeur. Ils n'assistent point à ces épreuves en passant, ils n'ont point hâte d'en sortir pour oublier et concours et candidats : ils ont, de par leurs fonctions, la mission permanente de rédiger les programmes et de préparer les concours; et l'un des devoirs de leur charge est d'arriver à connaître personnellement et intimement chacun des candidats. C'est à eux que ces candidats se présentent quand ils viennent se faire inscrire; c'est à eux qu'ils devront remettre les certificats exigés (certificats provenant : 1° du maître de l'école ou du directeur du collège auxquels ils appartenaient, ou encore de leur patron,

s'ils avaient déjà une place ; 2° d'une de leurs connaissances, honorablement connue, attestant leur propre honorabilité) ; c'est devant eux qu'ils subiront une préalable épreuve, sorte d'enquête à la fois physique et morale, où l'on se fait une première et rapide opinion de leur santé et de leur caractère ; c'est eux qu'après le concours d'admissibilité et durant tout le temps de la *probation*, ou « temps d'épreuve », ils devront convaincre de leur application et de l'intégrité de leur santé et de leur réputation ; c'est d'eux, enfin, qu'ils recevront, après le concours d'admission, le fameux certificat sans lequel le secrétaire de l'Inde ne les nommerait point fonctionnaires de son département. Quand ces commissaires ont ainsi, pendant des mois, suivi et observé les candidats, il est permis de croire qu'ils possèdent quelque autorité pour les rejeter ou les admettre.

Au surplus, la manière dont ils ont réglé les épreuves et rédigé les programmes vient en aide à leur zèle et à leur perspicacité.

Le concours, nous venons de le dire en passant, comporte deux épreuves[1]. Les Anglais les appellent l'une

1. Il ne faut pas confondre ces deux épreuves avec les deux épreuves simultanées, l'une en Hollande, l'autre aux Indes néerlandaises qu'institue (voir plus loin, IV, *Hollande*) le règlement hollandais. Les deux épreuves dont il s'agit ici ont lieu toutes deux en Angleterre, séparées seulement par le laps de temps de la *probation*. On a bien songé à faire en même temps un concours à Londres et un concours aux Indes. Les Indiens l'ont démandé fréquemment, mais le gouvernement l'a toujours refusé, pour deux motifs.

Le premier est que cela eût fait, dans l'administration supérieure du pays, aux Hindous, ou plus exactement aux Bengali (voir plus loin *B*, *Fonctionnaires indigènes*) une place exorbitante. Les Bengali sont d'admirables machines à concours qui eussent probablement battu aux Indes tous leurs concurrents même d'origine européenne.

Le second est qu'à ce concours ouvert aux Indes eussent certainement pris part les fils des Anglais habitant les Indes. Cela eût affaibli d'autant la part faite dans le haut *civil service* aux jeunes Anglais de la métropole. Or, le gouvernement anglais estime que ce résultat eût été extrêmement fâcheux, la valeur d'un homme qui se destine au gouverne-

concours public, l'autre concours final. Elles correspondent, à peu près, la première, à ce qu'on appelle chez nous l'admissibilité ; la seconde, à l'admission. Mais — et cela caractérise le système anglais — le concours d'admission n'a lieu que très longtemps après le concours d'admissibilité. Dans l'intervalle, les candidats déclarés admissibles deviennent des *probationers*. Ils sont à l'épreuve pour une année, et voici ce qu'ils ont à faire pour sortir triomphants de cette épreuve.

Ils ont, tout d'abord, à se bien porter et à se bien conduire, ce qui est — entendons-le comme nous voudrons — une grosse affaire pour des jeunes gens de vingt ans. Tout ce qui altérerait leur santé, tout ce qui entacherait leur caractère au point de les rendre ou moins capables ou moins dignes du rôle qu'on leur destine, pourrait, à la fin de la *probation*, leur faire refuser le certificat d'aptitude. Et ce ne sont pas là des menaces vaines : les mêmes commissaires du *civil service* qui les ont examinés au premier concours les suivent durant ce « temps d'épreuve » et les examineront encore au concours final.

Ils ont ensuite à se perfectionner dans l'équitation. On leur fait subir une inspection d'une nature toute spéciale devant un officier de cavalerie, et si cet officier ne les déclare pas aptes à faire à cheval de longues courses, de véritables voyages, ils sont rejetés comme impropres au service de l'Inde.

Enfin ils ont à se spécialiser. En effet, le concours

ment étant attestée moins par les examens qu'il peut passer que par cette éducation, complément indispensable de l'instruction, qui trempe le caractère en même temps que l'instruction trempe l'intelligence. Et l'instruction, une instruction égale à celle qu'on donne en Angleterre, les Anglais pourraient bien se la procurer aux Indes; l'éducation, on estime qu'ils ne peuvent se la procurer qu'en Angleterre.

De là, la nécessité d'un seul concours tenu à Londres, pour que les candidats aient été tous formés en Angleterre.

préalable qui avait fait d'eux des *probationers* présentait une double particularité. Le programme, quoique fort étendu, ne comprenait pour ainsi dire pas de matières techniques, et, au surplus, aucune des matières qui y étaient inscrites n'était obligatoire. C'est là une conception bien originale et qui mérite d'être signalée.

§ 3. — Caractéristique du concours d'admission : nécessité d'une solide instruction libérale.

Elle date de 1854 et est l'œuvre de la grande commission de réforme présidée par lord Macaulay.

Lord Macaulay a présidé plus d'une commission pour les affaires de l'Inde, et son influence, notamment dans les questions d'éducation, n'a pas été toujours excellente. Mais, dans la matière qui nous occupe, on ne saurait trop admirer la justesse et l'esprit pratique de ses conceptions. C'est lui qui, le plus nettement, sinon le premier, a émis l'idée ambitieuse, que j'ai déjà rapportée, de faire gouverner l'Inde par l'élite de la nation. Mais, disait-il, — je résume son argumentation, — où se trouve-t-elle, cette élite? Elle se trouve, à n'en pas douter, dans ces collèges, dans ces universités par où a passé et passe encore chaque année ce qu'il y a de plus distingué dans ce pays. Notre devoir est donc de nous efforcer d'attirer à nous les meilleurs élèves d'Oxford, de Cambridge, etc., ceux qui viennent de prendre leurs premiers grades et cherchent encore de quel côté orienter leur vie.

Et comment les engagerons-nous à entrer dans la carrière de l'Inde? En aplanissant la voie qui y conduit. Or, considérez ce que sont aujourd'hui nos programmes. Ils sont tout hérissés de matières spéciales et de connaissances techniques, et tels que pas un de nos *bachelors in arts* ne

peut songer à affronter nos concours sans un long travail préparatoire. Là est l'obstacle qui détourne de nous tant d'intelligences et que nous devons abattre. Nous devons rédiger nos programmes de telle façon que l'enseignement classique de nos universités soit en même temps une préparation presque complète à nos concours. Il faut que le lauréat d'Oxford soit, pour ainsi dire, accueilli ici comme il le serait spontanément partout ailleurs; il faut que celui qui aura échoué devant nous puisse, avec le même bagage intellectuel que nous exigeons, s'ouvrir vingt autres carrières et n'ait point le regret, nous ayant consacré une portion si considérable de son temps, de constater que la voie où il s'était engagé conduisait chez nous et nulle part ailleurs. C'est en offrant de telles facilités que nous séduirons cette forte et florissante jeunesse anglaise dont la coopération nous est indispensable.

Voilà les raisonnements que tenait lord Macaulay ou dont on lui a fait honneur. Et quand on lui objectait que les programmes ainsi conçus n'offriraient aucune garantie, que les fonctionnaires ainsi recrutés n'auraient aucune valeur technique, il faisait une réponse que récemment m'a rappelée l'apparent paradoxe de M. Fouillée dans sa *Réforme de l'enseignement*. L'esprit scientifique? disait en substance M. Fouillée, mais rien n'est plus propre à le déceler qu'une version bien faite. Et de même Macaulay : Des garanties? Je n'en sais pas de plus solides que celles d'une forte éducation libérale, « la plus forte, la plus libérale, la plus accomplie que puisse fournir notre pays [1].

1. Nous avons eu entre les mains la liste des sujets de concours depuis quelques années. Nous croyons pouvoir affirmer que, sauf de très rares exceptions, aucun élève même de nos meilleurs lycées ne pourrait s'en tirer, et qu'il faudrait aller chercher dans nos facultés, parmi nos licenciés, des candidats en état de subir avec succès de pareilles épreuves. (Consulter les documents annuels, intitulés *Open Competition* et *Final Examination for the civil service of India*.)

« L'expérience l'a démontré, une éducation de ce genre est la meilleure des préparations pour toute profession qui exige l'exercice de hautes facultés intellectuelles. Il serait difficile de prouver que cette préparation est moins indispensable à un fonctionnaire civil de l'Inde qu'à un particulier qui se destine aux carrières libérales en Angleterre. C'est le contraire qui est vrai. Un fonctionnaire civil de l'Inde a plus besoin d'une bonne instruction générale qu'un *professional man* résidant en Angleterre. Les devoirs qui incombent même à un très jeune fonctionnaire de l'Inde sont plus importants que ceux qui, d'ordinaire, incombent au *professional man* anglais. Ce n'est pas tout. Une personne engagée dans une carrière libérale peut, dans la métropole, tout en menant de front ses occupations, continuer à perfectionner son esprit en lisant et en causant. Le fonctionnaire de l'Inde est souvent, durant une grande partie de sa vie, stationné loin des bibliothèques et de la société des Européens : il lui sera donc particulièrement difficile, dans son âge mûr, de combler par l'étude les lacunes de son instruction première. »

Ce raisonnement triompha : les programmes furent rédigés suivant les idées de lord Macaulay. Depuis 1854, on les a souvent remaniés, mais le même esprit y prévaut encore. Ouvrez l'*India office list* de 1895; cherchez le programme des concours d'admissibilité de 1895 et de 1896, vous trouverez qu'il y est fait une part considérable à la littérature, à toutes les sciences, à l'histoire, aux langues vivantes; quant aux connaissances techniques, elles y sont fort modestement représentées : quelques chapitres de l'histoire de l'Inde, les éléments du sanscrit ou de l'arabe, et c'est tout[1]. La spécialisation viendra plus tard, durant la *probation*.

1. Et même pour ces éléments de sanscrit et d'arabe, par deux fois

§ 4. — La période de « probation » : les études techniques.

Cette *probation*, cette période d'épreuve, de spécialisation et de perfectionnement, n'est pas pour les peuples autres que les Anglais une conception absolument nouvelle. Nous disions tout à l'heure que l'épreuve préliminaire d'où l'on sort *probationer* correspond à ce que l'on appelle en France épreuve d'admissibilité : la période de *probation* correspond au temps que l'on passe dans nos écoles publiques, dont l'École polytechnique est à l'heure actuelle le type le plus élevé; l'examen qui termine cette période correspond à ce que nous appelons examen d'admission, ou plutôt de sortie; enfin, nous rencontrerons une dernière institution qui tient lieu de nos écoles d'application. Le système anglais n'est donc pas, en principe, aussi différent du nôtre qu'on pourrait le croire. Son originalité consiste surtout dans l'ingéniosité et la prudence des détails d'exécution. Nous venons de le constater pour le programme du concours préliminaire; nous le constaterons plus d'une fois encore.

Ce qui caractérise la période dite *probation*, c'est que le *probationer* la passe où il lui plaît. On n'exige de lui que ceci : qu'il satisfasse à l'examen final. Il peut d'ailleurs le préparer où bon lui semble, soit dans sa famille, soit dans une école de son choix[1]. Toutefois, l'Inde a

on leur disputa leur place dans le programme. Ils ne purent la garder que sur l'observation, faite et répétée, que l'arabe et le sanscrit sont, en même temps que des connaissances techniques, des langues d'une haute valeur philologique et pouvant, à ce titre, figurer dans un plan d'instruction générale (*lato sensu*).

1. Ce système a évidemment de grands avantages : il est un excellent moyen de décentralisation; il dispense les familles de gros sacrifices pécuniaires, enfin il laisse aux jeunes gens beaucoup d'indépendance et d'initiative. En revanche, les écoles d'application l'emportent à d'autres égards. Dans une école d'application *unique* où les élèves d'une même

évidemment intérêt à ce que cette préparation soit le plus complète possible et le plus solide. Cela lui permet, en effet, de maintenir plus haut le niveau des études et de n'accepter que des fonctionnaires d'un réel mérite. Pour y arriver, elle met des bourses de 100 livres sterling (de 300 livres autrefois, quand la *probation* durait deux ans) à la disposition des candidats qui s'engagent à suivre les cours d'une des universités ou d'un des collèges qu'elle leur désigne. Ces universités et ces collèges sont répartis dans le royaume, en Angleterre, en Écosse, en Irlande, de façon à n'imposer aux élèves de chaque région que les plus courts déplacements.

Qu'il suive les cours de ces écoles désignées ou qu'il travaille par ses moyens propres, le *probationer* demeure toutefois sous l'autorité des commissaires civils et entretient avec eux des relations au moins de correspondance. Les commissaires font une enquête, autrefois officielle, aujourd'hui, à ce qu'il semble, purement officieuse, sur sa conduite, sa santé, le développement de ses forces, et finalement, l'année écoulée, procèdent à l'examen d'admission, qui du *probationer* va permettre de faire un fonctionnaire de l'Inde.

La valeur morale, le caractère, la force physique, l'aspect extérieur des candidats tiennent, on le voit, une grande place dans les préoccupations des commissaires du *civil service*, on pourrait presque dire une place plus grande que l'instruction proprement dite. Or ces éléments

catégorie sont en rapports constants avec des professeurs de choix, on leur imprime plus facilement l'enseignement nécessaire en même temps qu'on arrive à les mieux connaître. Les professeurs, le directeur les comparent et les classent; ils savent quel est leur caractère et leur valeur intellectuelle et morale; ils peuvent deviner quels services ils seront capables de rendre. A la vérité, ces pronostics tirés et ces pressions exercées dès le temps d'école ont bien leurs côtés fâcheux, mais ils en ont aussi de bienfaisants.

si importants, ce n'est pas l'étude, c'est l'âge surtout qui les donne. Parlons donc de l'âge des candidats avant de parler du programme du concours.

§ 5. — L'âge.

La commission que présidait lord Macaulay s'était proposé d'attirer au service de l'Inde l'élite intellectuelle de la nation, c'est-à-dire, dans son opinion, les jeunes gens qui auraient suivi les cours de l'université. Pour cela, elle avait combiné et les programmes et la limite d'âge du concours de telle façon qu'ils correspondissent aux programmes des universités et à l'âge même où les étudiants en sortent avec leurs diplômes. Les programmes, nous aurons à y revenir. L'âge était, nous l'avons déjà dit, au maximum vingt-trois ans, au minimum dix-huit ans, avec cette restriction que dix-huit ans étaient une limite extrême et qu'un candidat de cet âge ne devrait être admis que dans des circonstances tout à fait extraordinaires.

Ces dispositions obtinrent un plein succès. A peine furent-elles mises en vigueur que l'on constatait que les élèves des universités se présentaient en nombre aux concours de l'Inde. En 1858, sur 40 candidats, 90 pour 100 provenaient des universités. Malheureusement, pour des raisons trop longues à décrire [1], on abaissa insensiblement la limite d'âge maximum de vingt-trois ans à vingt et un, puis à vingt ans, et enfin, par un arrêté de lord Salisbury, alors ministre de l'Inde, en date du 24 février 1877, à dix-neuf ans, le minimum étant fixé à dix-

1. Le désir d'acclimater de bonne heure les jeunes gens au pays et aux choses de l'Inde y entrait pour beaucoup.

sept. Cet abaissement de la limite d'âge eut un résultat désastreux. Les jeunes gens qui suivaient les cours de l'université et qui, pour obtenir les diplômes qu'elle confère, devaient les suivre jusqu'à vingt-deux ans, se virent forcés d'opter entre l'Inde et l'université, c'est-à-dire, comme nous l'avons précédemment expliqué, entre la carrière de l'Inde et les carrières civiles en Angleterre. Ceux qui avaient opté pour l'Inde ne suivaient même plus, pour se préparer au concours, les cours de l'université. Ils se faisaient inscrire chez quelque professeur spécialiste, où on les *gavait* à souhait. En sorte que les candidats provenant de l'université étaient dans une proportion dérisoire, et que les autres n'offraient plus les garanties d'instruction générale que réclamait si énergiquement lord Macaulay.

Ce double résultat, qui menaçait d'abaisser fâcheusement le niveau intellectuel des fonctionnaires de l'Inde, a été pendant bien des années dénoncé de toutes parts, et dans l'Inde et en Angleterre. Finalement, après une longue enquête, le gouvernement a fait droit à des réclamations que le vice-roi même de l'Inde appuyait et, comme on l'a vu, les limites d'âge furent, pour le concours de 1892, reportées respectivement à vingt et un et vingt-trois ans[1]. Après cela on peut espérer que les jeunes *civilians* des futurs concours rappelleront leurs aînés de 1858 et des années suivante[2].

1. La politique entra pour beaucoup dans ces décisions. Les indigènes qui ambitionnent par-dessus tout d'obtenir une large place dans l'administration de leur pays et qui ne peuvent entrer dans le *covenanted service* qu'en passant avec succès le concours en Angleterre, se voyaient, de fait, exclus par la fixation d'un maximum d'âge trop bas; ce sont eux qui contribuèrent le plus à le faire relever.

2. En février et mars 1892, deux revues anglaises ont traité cette question. La première est l'*Educational Review*, qui, par la plume autorisée de sir William Markby, professeur de droit indien à Oxford, a pressé les étudiants de Cambridge et d'Oxford de se lancer dans la carrière

Ceci dit, revenons au concours et au programme.

Le concours, nous le rappelons, se compose de deux parties, d'un examen préliminaire et d'un examen final. Parlons d'abord de l'examen préliminaire.

§ 6. — **Le concours; l'examen préliminaire; les matières à l'option du candidat; les notes et la manière de les établir.**

Pour cet examen préliminaire, la commission présidée par lord Macaulay avait, on se le rappelle, voulu donner beau jeu aux candidats. Estimant que ce n'était pas encore assez de rédiger un programme qui s'écartait à peine du plan classique des études, elle avait décidé qu'aucune des matières inscrites à ce programme ne serait obligatoire. Ainsi ce programme, d'ailleurs fort étendu, comporte quatre grandes divisions : sciences, littérature, histoire, langues, et de très nombreuses subdivisions; il est loisible au candidat de négliger telle et telle subdivision, même telle et telle division et de n'étudier que ce qui lui plaît. Toutefois, comme, en fin de compte, il lui faut, pour être admis, obtenir un certain nombre de points, force lui est bien de se faire interroger au moins sur assez de matières pour que le maximum attribué à chacune d'elles lui constitue ce total suffisant. Mais, en dehors de cette nécessité, rien ne vient influencer son choix.

Citoyen anglais, il peut refuser de se laisser interroger sur l'histoire de son pays, et, futur fonctionnaire de l'Inde, sur le sanscrit ou sur l'arabe. Il n'est tenu de

de l'Inde. L'autre est l'*Oxford University Magazine*, qui, dans un article anonyme, mais dû évidemment à un homme expert en ces matières, s'occupe plus spécialement des prochains concours pour le service civil de l'Inde, et expose tout ce qui doit engager les étudiants à y prendre part.

répondre, il n'est du reste questionné que sur les matières qu'il a préalablement désignées. Et ce n'est pas tout encore. Dans chaque matière, il délimite lui-même le champ de ses études. L'histoire, par exemple, même l'histoire d'Angleterre, il ne prétend pas la savoir tout entière, de l'an 800 à l'année 1848; il choisira une époque, et c'est sur celle-là seulement qu'il s'offre aux interrogations de ses juges. Mais sur celle-là, du moins, les examinateurs le poussent à fond. Ils s'enquièrent des livres qu'il a lus, et, tenant compte de l'esprit dans lequel ils sont conçus, ils le promènent à travers les hommes et les faits, lui demandant l'exposé et l'appréciation des événements et des doctrines. Et il en est de même pour toutes les autres matières qu'il a désignées.

Les commissaires du service civil attachent une importance capitale à ces dispositions. Ils ne veulent pas qu'un candidat puisse se tirer d'affaire par des à peu près. Il existe dans le règlement un article, obscur au premier abord et singulier, mais qui, avec plus de clarté que tout ce que nous venons de dire, dévoile leurs véritables intentions. C'est l'article 6, ainsi conçu : « Le nombre de points attribué aux candidats pour chaque matière pourra être réduit de la quantité que les commissaires jugeront convenable, afin d'empêcher qu'un candidat puisse tirer quelque avantage de la désignation d'une matière dont il a à peine quelque teinture ».

Les rédacteurs de cet article ont prévu l'emploi par les candidats — qu'on nous passe l'expression — du *truc* suivant. Supposons que, sur quinze ou vingt matières que le programme comporte, les candidats les mieux préparés en aient, en moyenne, désigné six; que, chacune de ces matières donnant droit à un nombre maximum, disons de 500 points — ce qui porte à 3000 le total le plus élevé

qu'on puisse obtenir, — ces candidats en obtiennent 400 par matière, soit en tout 2400. Un candidat médiocre, ayant des notions de tout, sans avoir une connaissance approfondie de rien, pourrait, au lieu de six matières, en désigner douze; au lieu de 400 points par matière, en obtenir 200, et réunir, comme les plus travailleurs, un total de 2400 points. Ou encore il pourrait désigner trois ou quatre matières qu'il aurait étudiées à fond, et en outre, pour compléter le total de points nécessaire, deux ou trois autres dont il saurait à peine les éléments. Dans les deux cas, sa petite habileté ne lui profitera pas. Les commissaires, dès qu'ils s'apercevront de sa faiblesse dans une ou plusieurs parties, abaisseront, après coup, les notes qu'ils lui avaient données pour les matières les mieux sues. En latin, par exemple, où il excelle, il avait obtenu 750 points, le maximum étant 800; de même en chimie, sa note était 450, le maximum étant 500; mais en grec, en sanscrit, qu'il avait pourtant lui-même désignés, il a été au-dessous du médiocre. A cause de cela seulement, les commissaires réduiront sa note pour le latin à 650 et sa note pour la chimie à 300, et cela l'empêchera d'être reçu.

Que prétend-on donc par cette méthode si éloignée de nos habitudes? On prétend éviter l'ordinaire banalité des résultats d'examens. Au lieu de constater la mémoire et la docilité d'esprit du candidat, on cherche à s'assurer de sa pénétration et de son jugement. On s'efforce de discerner ce dont il est capable quand il se mêle d'aller au fond des choses et ce qu'il saura faire par lui-même quand, d'écolier en tutelle, il sera devenu un agent responsable en liberté.

Voilà ce qu'est l'examen d'admissibilité.

§ 7. — Le concours ; l'examen d'admission ; caractère obligatoire du programme ; l'examen oral.

L'examen d'admission, qui clôt la *probation* et entraîne l'obtention du certificat d'aptitude aux fonctions de l'Inde, est tout autre chose : il a un programme à la fois technique et pour la plus grande partie obligatoire. L'examen d'admissibilité avait ouvert la *probation* à des *gentlemen* lettrés ; la *probation* n'ouvre la carrière qu'à des techniciens. Aussi ne leur demande-t-on plus que des connaissances tout à fait spéciales : non plus l'histoire générale ou l'histoire d'Angleterre, l'histoire de l'Inde ; non plus le droit romain romain ou le droit anglais, le droit indien ; non plus seulement le sanscrit ou l'arabe, mais le persan, qui se parle à la cour des princes mahométans, et la langue vulgaire de la province où il seront employés [1] : indoustani, birman, etc. Et ces connaissances spéciales ne sont plus facultatives, elles sont presque toutes obligatoires. Il ne s'agit plus, en effet d'apprécier la valeur intellectuelle du candidat — on est renseigné là-dessus, — mais son savoir professionnel.

Enfin, comme si tant de mesures pouvaient demeurer inefficaces, on a, pour s'édifier absolument sur la valeur du candidat, pour se rendre un compte exact de ce que vaut en lui non seulement l'élève, mais l'homme, on a attribué une exceptionnelle importance à la partie orale

1. Chaque année, il est annoncé qu'il sera mis au concours tant de places ; à savoir : tant pour les provinces du bas Bengal, tant pour les provinces du haut Bengal, tant pour la Birmanie, tant pour Madras, tant pour Bombay. Et les candidats orientent leurs études en conséquence.

Cela toutefois n'implique pas qu'on les placera nécessairement dans la province où ils ont demandé à servir ; on tiendra compte sans doute de leur désir, mais avant tout des nécessités du service.

de l'examen. A l'origine, l'examen oral ne portait que sur certaines matières : anglais, grec, latin; aujourd'hui, et depuis 1858, il porte sur toutes les matières. « Nous y attachons, disaient les commissaires du *civil service* dans un rapport déjà ancien, une grande importance. Cet examen oral a un double but : attester la sincérité des connaissances du candidat, et en outre mettre en jeu les qualités qu'un examen écrit ne fait ressortir que bien peu, si même il peut les faire ressortir, à savoir : sa vivacité d'esprit, sa confiance en lui, son courage moral. »

Et, vingt ans après ce premier rapport, une commission spéciale ajoutait : « Les vues de nos prédécesseurs méritent notre unanime approbation. L'examen oral permet à un examinateur habile et consciencieux de se rendre compte si les compositions écrites du candidat sont dues à une mémoire très cultivée ou à une parfaite intelligence des sujets qu'il a étudiés. En même temps il révèle l'existence, chez le candidat, de qualités d'un autre ordre, mais d'une importance considérable pour de futurs fonctionnaires du service civil de l'Inde... Quand on considère la position exceptionnelle de ces fonctionnaires et l'étendue des intérêts qui leur sont confiés, on peut dire, sans exagération, qu'une erreur de principe dans le choix de ces fonctionnaires, qu'elle soit due à une connaissance imparfaite des sujets ou à une partialité de l'examinateur, doit conduire à des résultats dont l'effet nuisible ne se révélera que quand il seront sans remède. »

§ 8. — Le stage.

Après que tant de précautions ont été prises pour choisir ces fonctionnaires, on pourrait s'imaginer qu'une fois arrivés dans l'Inde ils vont être tout de suite admis à faire

leurs premières armes devant l'ennemi et envoyés dans quelque poste de l'intérieur. La prudence des commissaires civils et du secrétaire de l'Inde en a décidé autrement.

Ces jeunes fonctionnaires débutent par être adjoints à des fonctionnaires supérieurs. C'est leur période « d'école d'application » ; seulement, ils la passent non dans une école, mais sur le terrain. Pour bien marquer d'un mot quelle est leur situation, on les appelle *ineffective officers*. *Ineffective*, il le sont doublement : ils ne comptent pas à l'effectif légalement fixé et ils n'ont aucune autorité propre. Ils sont des élèves et des auxiliaires. Ils se perfectionnent dans la langue, le droit, l'histoire, la géographie de la région où ils doivent résider. Placés près de ces hauts fonctionnaires, embrassant d'un coup d'œil toutes les affaires et toute la série des opérations, ils acquièrent à la fois et le sens pratique de l'administration et la notion de l'importance relative de chaque fonction. Quand ce stage est fini, alors seulement, ils reçoivent un poste actif.

§ 9. — La carrière.

Une enquête rigoureuse sur les aptitudes physiques et sur la moralité; un concours facile seulement pour les élèves les plus distingués des universités, et qui implique en somme, une vaste instruction générale; une année de *probation*; de nouvelles enquêtes; un sévère examen final; enfin un stage en qualité d'*ineffective officer*, voilà par où ont dû passer les fonctionnaires de l'Inde avant d'être nommés titulaires. Et ces fonctionnaires sortent d'une élite. Qu'est-ce donc qui a pu les faire ou si résignés ou si ambitieux?

Nous l'avons déjà fait pressentir ; ce sont les avantages de toute nature que très sagement on a attachés aux fonctions de l'Inde et dont nul ne jouira qui n'aura pas suivi la filière accoutumée. Il serait trop long de les exposer ici. Les fonctionnaires des colonies de presque tous les pays apprécieront pleinement tout ce que donnent à leurs confrères de l'Inde de repos d'esprit et de satisfaction morale une carrière sûre, régulière et paisible (bien que, à partir de certains grades, le choix y ait une part plus considérable que l'ancienneté), une solde considérable, une grosse pension de retraite, enfin des honneurs éventuels, avec une place dans les conseils du gouvernement.

§ 10. — **Le covenant : « covenanted » et « uncovenanted service »; les consuls, les officiers détachés, etc.**

Tel est le mode fondamental de recrutement qui fournit aux Anglais leur état-major civil dans l'Inde. Si l'on cherche, après les explications qui précèdent, à dégager la caractéristique de ce recrutement, on trouve qu'il repose sur un contrat tacite entre l'Inde et ses agents. C'est un contrat de l'espèce *do ut des*. L'Inde dit à ceux qu'elle appelle : « Soyez supérieurs et je serai magnifique. » Et des deux côtés, l'on se tient parole et l'on se donne au surplus des garanties. Il intervient même un contrat formel qu'on appelle *covenant*. Ce *covenant* ou agrément n'était à l'origine et, en apparence, n'est encore aujourd'hui que l'engagement pris par le fonctionnaire de remplir certaines obligations : s'abstenir de tout acte de commerce, s'interdire de recevoir aucun présent [1], assurer

1. Bien entendu, les princes indigènes sont libres de faire des cadeaux ; ils en font effectivement; il serait fort impoli et fort impolitique de les refuser; mais aussitôt reçus, ils sont déposés dans un endroit *ad hoc* et deviennent la propriété du gouvernement.

l'avenir des siens, etc. Mais, avec le temps, et sans changer de forme, il a changé de signification. A cet engagement positif du fonctionnaire correspond, depuis longtemps déjà, un engagement moral du gouvernement de réserver aux seuls *covenanted* — c'est le nom officiel de cette catégorie de fonctionnaires — les avantages divers que nous venons d'énumérer.

Toutefois, si nous voulons être absolument vrai, nous devons dire que ces explications, d'ailleurs parfaitement exactes, sont d'une exactitude que l'on peut appeler théorique [1]. En effet, d'une part, certains fonctionnaires signent des *covenants* sans pour cela appartenir au *covenanted service* : leur covenant n'est alors qu'un simple écrit indiquant à quelles conditions spéciales ils ont été engagés. D'autre part, les fonctionnaires du *covenanted service* n'ont plus aujourd'hui de privilèges aussi exclusifs qu'autrefois. Ils coûtent fort cher à l'État et sont fort jalousés : pour ces deux raisons, l'État a dû en diminuer le nombre. Il y est parvenu de deux manières : en demandant plus de travail à chacun d'eux, et en confiant parfois à d'autres qu'à des *covenanted* des fonctions qui, aux termes des règlements, devaient impérativement leur être réservées.

§ 11. — Exceptions au principe du concours : les « outsiders », « uncovenanted service », etc.

Bien entendu, tout en concédant ces privilèges exclusifs aux membres du *covenanted service*, le gouvernement de l'Inde s'est réservé le droit de faire entrer dans

1. Voir plus loin *B*, les *Fonctionnaires indigènes*, les atténuations récentes apportées à cette formule qui, pendant près de quatre-vingts ans, a été rigoureusement exacte.

le service civil d'autres fonctionnaires, recrutés par d'autres méthodes. Les concours ne lui ont pas évidemment amené tous les hommes de mérite. Beaucoup se sont révélés dans d'autres carrières, dont la coopération serait précieuse. Il s'efforce de les attirer, et suivant les circonstances et leurs talents, il les lie à lui par des liens plus ou moins étroits. Les uns, il les emprunte à d'autres administrations et les prend seulement en service détaché, utilisant, pendant une période donnée, leurs connaissances spéciales. Les autres, il les enrôle définitivement et les incorpore dans ce qu'on appelle l'*uncovenanted service*.

Le *covenanted service* c'est un état-major, une élite supérieure; c'est lui donne qui donne la direction [1]. Il ne comprend que des fonctionnaires du *civil service*, ceux-là mêmes dont nous nous sommes occupé dans tout ce rapport; l'*uncovenanted service*, beaucoup plus nombreux, comprend des fonctionnaires de toute nature : les fonctionnaires des services techniques, tels qu'ingénieurs, forestiers, télégraphistes, etc., et aussi quelques hauts fonctionnaires du *civil service*. Mais les hauts fonctionnaires du *civil service* qui appartiennent à l'*uncovenanted service* sont une infime minorité. Nous donnerons un peu plus loin (*B*, § 1) à ce sujet des chiffres officiels.

Ces deux modes subsidiaires de recrutement procurent au gouvernement de l'Inde des serviteurs extrêmement utiles. Ce sont, par exemple, des consuls de carrière qu'on détache momentanément dans la province de l'Inde la plus voisine des pays où ils ont résidé : tels ont été, par exemple, en Birmanie, M. Barber et M. Warry, choisis parmi les meilleurs consuls d'Angleterre en Chine.

1. Voir plus loin *B*, les *Fonctionnaires indigènes*.

Ce sont encore des officiers pris dans l'état-major de l'armée des Indes et affectés, pour un temps indéterminé, à des emplois du service civil. C'est ainsi qu'en Birmanie encore le colonel Laughton dirigeait le secrétariat; que le colonel (aujourd'hui sir Frederick) Fryer était commissaire des finances; le colonel Sladen, *political officer* près du roi Thibau; et qu'un certain nombre d'officiers de moindre importance remplissaient les fonctions les plus variées dans l'administration civile.

Enfin, le *civil service* se recrute dans deux autres catégories de personnes : les unes n'appartenaient pas jusqu'alors à l'administration; les autres en faisaient déjà partie, mais dépendaient de services autres que le service civil : toutes se recommandent aux choix du gouvernement par leur connaissance approfondie de telle question, de telle contrée, etc. C'est pour des raisons de ce genre qu'en haute Birmanie, par exemple, pour faire face aux premiers besoins, on enrôla l'explorateur M. Colquhoun, du corps des ingénieurs, 8 ou 9 fonctionnaires provenant des télégraphes, des finances, de la police, et 3 personnes étrangères à l'administration : 1 régent de collège et 2 agents de la *Bombay-Burma trading corporation*

Ces procédés sont de ceux qu'ont employés d'autres gouvernements et, par exemple, la France.

Mais en les employant, les Anglais se sont gardés de deux fautes : ils n'ont pas exigé des officiers qui entrent dans les services civils qu'ils donnent d'abord leur démission et quittent définitivement l'armée, ce qui, avec quelques avantages sans grande importance, amène nécessairement ce résultat fâcheux : diminuer l'abondance et la qualité d'une collaboration si précieuse. En second lieu, ils ont évité de faire à ces fonctionnaires improvisés des conditions trop belles, et de les placer tout de suite dans des

postes trop hauts où la science de l'administration est plus nécessaire, et l'éducation technique moins facile.

A cet égard, l'exemple de ce qu'ils ont fait en Birmanie est instructif. M. Colquhoun, un de ceux que nous avons cités plus haut, avait, non sans mérite, servi dans le corps des ingénieurs : il avait en outre, pendant plusieurs années, exploré la région frontière entre la Chine et la Birmanie, et s'était, avec un succès considérable, fait près du grand public anglais l'apôtre de le pénétration au Yunnan par la haute Birmanie. A ces titres, il se recommandait doublement au choix du gouvernement de l'Inde. On le choisit, en effet, et on le plaça dans le district de Bhamo, centre de la région qu'il avait parcourue. Mais on ne lui donna que le grade de *deputy commissioner* de quatrième classe.

Ainsi, une fois de plus, nous constatons le bon sens et la prudence du gouvernement de l'Inde. Fonctionnaires, dès longtemps préparés du *covenanted service*, et *outsiders* de l'*uncovenanted service* rencontrés par hasard et cueillis au passage, il a su à merveille recruter l'un et l'autre corps, leur mesurer les avantages avec justice et à propos, et en tirer le maximum d'utilité.

Il nous reste a étudier maintenant le recrutement d'une catégorie de fonctionnaires dont nous avons jusqu'ici très peu parlé : ce sont les indigènes. Cela s'écarte un peu de notre sujet, et rentre à la rigueur dans l'examen de la situation politique des Indes. Mais c'est le complément, selon nous indispensable, de ce rapport sur le recrutement des fonctionnaires des Indes.

B. — LES FONCTIONNAIRES INDIGÈNES

Presque tout ce que nous avons dit jusqu'ici s'appliquait à un seul d'entre les services de l'Inde, celui que la loi elle-même a longtemps appelé (nous savons pourquoi) *covenanted service* et qui garde encore une place à part dans ce que l'on appelle aujourd'hui, d'un terme plus large, *civil service of India*. Le *civil service of India* comprend désormais l'ensemble, par quelque moyen qu'ils aient été recrutés, des fonctionnaires chargés du gouvernement et de l'administration de l'Inde (à l'exclusion des services techniques), c'est-à-dire les fonctionnaires 1° de l'ancien *covenanted service*, 2° les fonctionnaires de deux services qu'on confondait autrefois, avec d'autres services, sous le terme général *d'uncovenanted service* et qui sont maintenant désignés sous les dénominations distinctes de *a*) *provincial civil service*, *b*) *subordinate civil service*. Les explications dans lesquelles nous allons entrer maintenant montreront comment on a peu à peu étendu le nombre, le rôle et les attributions des fonctionnaires du *provincial* et du *subordinate civil service* et en même temps réduit le nombre des fonctionnaires du *covenanted service*, mais sans jamais réduire le rôle de ce *covenanted service*, tout au contraire en l'exaltant, en le ramenant sans cesse à des attributions, de plus en plus élevées, de direction supérieure et de contrôle général. Quelque extension que prennent jamais les rangs *du provincial civil service*, l'état-major, l'ancien *covenanted service*, restera toujours la pierre angulaire de l'administration des Anglais aux Indes : c'est à cause de lui, à cause de l'exellence de son recrutement, que le gouvernement anglais et l'administration dans les Indes ont pu continuer, au milieu de

tant de difficultés, à rester un gouvernement civil et une administration civile, au lieu de devenir, comme l'y invitaient si nettement les circonstances intérieures et extérieures, un gouvernement et une administration militaires.

§ 1. — Le « covenanted service », sa part dans le gouvernement de l'Inde.

C'est d'ailleurs, qu'on ne s'y trompe pas, la supériorité et l'importance politique et administrative de ce service, non pas son importance numérique, qui ont excité l'envie autour de lui et amené notamment les indigènes à réclamer une place plus large dans le gouvernement de leur pays.

Quand on examine les besoins auxquels il y a à faire face dans les Indes, on serait porté à croire que ces besoins doivent exiger un nombre de personnes extrêmement élevé. Il faut, en effet, des Européens, et des Européens de valeur, sur bien des points de cet immense territoire : 1° ici, à cause des fonctions si délicates d'administrateur et de magistrat de district — et ceci embrasse l'Inde tout entière ; — 2° là, à cause de la nécessité de protéger d'importants placements de capitaux anglais (en Assam, par exemple, les plantations de thé) ; 3° ailleurs, à cause de la proximité de la frontière et du voisinage de certaines populations difficiles ; 4° ailleurs enfin (dans les centres les plus considérables), à cause de la nécessité de placer près du chef responsable de l'administration un homme de mérite qui, au premier appel, puisse le remplacer. Et cependant, pour ces besoins si complexes et si nombreux, le nombre des *civilians*, c'est-à-dire de l'état-major, de l'administration civile, ne dépasse pas (juillet 1893) 1064 personnes, à

savoir : *covenanted* proprement dits 898, officiers militaires 104, fonctionnaires *uncovenanted* 62. Sur ce nombre de 1064, d'ailleurs, plusieurs remplissent des fonctions spéciales ou sont détachés au département politique, en sorte que 993 seulement sont affectés à l'administration proprement dite.

Mais sur ces 993, 205, ou environ 21 p. 100, sont en congé ; 99, ou 10 p. 100, sont *in training*, c'est-à-dire dans une période d'éducation où ils ne sauraient occuper un poste en qualité de chef unique responsable. Restent donc seulement 698 fonctionnaires en service actif pour un empire grand comme l'Europe moins la Russie, et peuplé de 280 millions d'habitants.

Sur les 698 ou, si l'on veut englober même ceux qui ne sont pas en service actif, sur les 1064 fonctionnaires de l'état-major civil, 837 seulement ont été recrutés en Angleterre ; le reste, Européens ou indigènes, a été recruté aux Indes.

La place absolue des Européens n'est donc pas considérable. Néanmoins, cette place leur est, depuis longtemps déjà, disputée, et soit aux Indes, soit dans le Parlement anglais, des voix imposantes se sont élevées pour réclamer en faveur des indigènes une plus grande part dans le gouvernement, c'est-à-dire, quand on va au fond des choses, dans le *covenanted service*.

§ 2. — Les indigènes et leur part dans le covenanted service.

Les indigènes, pendant longtemps, n'ont eu et ne pouvaient avoir — cela se comprend aisément — aucune part dans l'administration. Ce fut un statut de Guillaume IV qui les releva de leur incapacité : il déclara que

rien, ni la différence de race, ni la différence de religion, ne s'opposait à ce qu'ils occupassent dans leur pays des fonctions publiques, au même titre que les Anglais. Mais c'était là une déclaration purement platonique. Une autre déclaration de la reine Victoria alla plus loin. Elle date de 1858, l'année où, au lendemain de circonstances redoutables, le gouvernement anglais retira à la Compagnie sa charte deux fois séculaire et assuma le gouvernement direct de l'empire des Indes. Pour donner aux indigènes certaines satisfactions indispensables, la reine déclara qu'ils seraient associés dans la mesure du possible à l'administration de leur pays et, sous des conditions à déterminer, pourraient occuper des fonctions publiques. Un statut de la même année (21-22 Vict., 10 b, s. 32) posa comme condition primordiale l'obligation de passer à Londres le même examen public que les candidats anglais, c'est-à-dire l'examen qui a fait l'objet de la première partie de la section III de ce rapport.

Dans ces conditions, ce n'était qu'une très petite fraction des places qui pouvaient échoir à des indigènes. Qu'il fallût un examen, cela allait de soi. Mais pourquoi nécessairement à Londres? Nous l'avons déjà indiqué. L'Angleterre estime que ce n'est pas le savoir seulement, mais surtout le caractère qui qualifie les fonctionnaires, et le caractère est en grande partie une question d'éducation. Et l'éducation anglaise — jugée par les Anglais, condition indispensable — ne se donne qu'en Angleterre. Les indigènes n'acceptèrent jamais cet argument et jamais ne se soumirent de bonne grâce à une condition qui écartait la plupart d'entre eux et rendait les fonctions ambitionnées accessibles à une infime minorité. Aussi, à maintes reprises, en 1868, en 1876, en 1883, en 1884 et plus récemment encore, réclamèrent-ils que cet examen se tînt

à la fois aux Indes et à Londres. Invariablement cette requête fut rejetée, et le gouvernement de l'Inde, comme le secrétaire de l'Inde en Angleterre, comme aussi les fonctionnaires de l'Inde, qui en eussent pourtant retiré pour leurs fils de grands avantages, furent, en dépit du désir à plusieurs reprises formellement exprimé par la chambre des Communes, unanimes à repousser une pareille combinaison.

Il ne faut pas croire pour cela que les Anglais n'eussent pas les yeux ouverts sur la nécessité d'accorder une satisfaction au moins partielle aux indigènes. Et à Calcutta et à Londres on comprit parfaitement, à mesure que s'allongeait la période de paix et de tranquillité et qu'arrivaient à l'âge d'hommes des générations dont une partie avait été formée à la science occidentale, qu'il fallait entr'ouvrir plus largement aux indigènes la porte qui conduisait aux emplois même les plus considérables.

Malheureusement, pour les indigènes, dans cette lutte pour l'accès au *covenanted service*, ils avaient des alliés d'appétit inquiétant : c'étaient les Anglais, surtout des Anglais résidant aux Indes, ceux que nous avons ailleurs appelés les *outsiders*. Nous entendons par là des personnes qui s'intéressent aux affaires coloniales, et y ont même acquis une compétence, mais qui, n'ayant pas subi le concours public prévu par la loi de 1856, n'avaient par conséquent aucune possibilité de prendre place dans le *covenanted service*. Ces *outsiders* s'efforcèrent de pénétrer dans ce service et, comme ils agissaient dans le même sens et dans le même temps que les défenseurs des indigènes, certaines des lois qui entr'ouvrirent la porte aux indigènes, l'entr'ouvrirent en même temps à ces sujets britanniques.

Ce fut d'abord une loi de 1868. Cette loi arrêtait la

liste des emplois réservés (*scheduled*) aux fonctionnaires du *covenanted service* et en même temps décidait que toute personne ayant sept années de résidence aux Indes pourrait être affectée à l'un de ces emplois *scheduled*, sauf confirmation ultérieure du secrétaire d'État à Londres. Ces termes pouvaient évidemment s'appliquer aux indigènes, mais, très évidemment aussi, sept années de résidence, cela visait surtout les sujets britanniques non qualifiés par le concours.

Après cela, vint le *statute* de 1870. Là, il n'était plus question de sept années de résidence, et les termes visaient directement les indigènes. La loi permettait de les nommer aux postes du *covenanted service* même s'ils n'avaient pas subi le concours public : ce devaient être ceux qu'on appela plus tard *statutory civilians*. Malheureusement les règlements nécessaires à la mise à exécution du statut de 1870 furent longs à élaborer. La mesure était délicate à trouver. Il fallait accorder quelque chose sans accorder trop. Les règlements proposés par le gouvernement de l'Inde en 1873 et en 1875 furent successivement rejetés. A cause de cela, les *statutory civilians* nommés à partir de 1878 ne furent jamais très nombreux. Et toutefois (nous allons en dire la raison) c'est dans cette période (1870-1879) qu'on en a nommé le plus : environ 60.

En 1879, nouveau statut tendant à élargir le *covenanted service* ou plutôt à en préciser les conditions d'accès. On détermine même la proportion de postes du *covenanted service* qui pourront être donnés à d'autres qu'à ceux qui ont subi le concours. Mais à cette date, on était en face de grosses inquiétudes extérieures, et on songeait moins à donner satisfaction aux indigènes qu'à se procurer rapidement des fonctionnaires européens de valeur. Aussi, si

les *statutory civilians* de 1870 devaient être en principe surtout des indigènes, ceux de 1879, en fait, devaient être surtout des Anglais d'origine.

Au surplus, les résultats qu'on avait obtenus par ce procédé d'où sortirent les *statutory civilians* n'étaient, en ce qui concerne les indigènes, qu'à demi satisfaisants. Au début, on choisissait pour ces postes de jeunes indigènes de bonne famille, de haute position sociale, que les postes inférieurs n'avaient pas jusqu'ici tentés, et qui, par conséquent, étaient sans aucune expérience administrative. Cela donna des recrues d'une valeur contestable. Plus tard, on les choisit, au contraire, parmi les fonctionnaires de rang inférieur qui avaient déjà fait leurs preuves, et l'on en retira plus d'utilité. Mais déjà on cherchait par de tout autres procédés à élargir le champ d'action des indigènes. Au lieu d'introduire dans le *covenanted service* des hommes de mérite contestable, on préféra recourir à deux procédés liés l'un à l'autre, qui devaient, à la fois, laisser intacte l'efficacité du civil service, tout en réduisant son importance numérique, et donner plus de satisfaction aux indigènes.

Le premier consistait à retirer du *covenanted service* certains emplois secondaires, qui seraient définitivement attribués à des indigènes; le second, à créer d'autres services moins importants et à y faire entrer les indigènes, en dehors de toute concurrence des Européens (1892).

§ 3. — Le provincial service [1].

Ces réformes furent le fruit des travaux de la commission dite Commission du service public aux Indes, nommée

1. L'organisation du *provincial service* ne fut pas d'ailleurs le seul dérivatif. Dès longtemps (1879), dans ce qu'on appelait l'*uncovenanted*

en 1886, à la demande de lord Dufferin, et qui comprenait, à côté de nombres Européens, un certain nombre de membres indigènes différents par la race et la religion.

Le service provincial embrasse dans chaque province les fonctions de divers ordres (justice, administration, finances) les plus élevées immédiatement après celles du *covenanted service*. On commença par arrêter la liste des fonctions du *covenanted service* qui feraient désormais partie du *provincial service* et seraient attribuées aux seuls indigènes. Les postes du *covenanted service* réservés aux membres du *covenanted service* étaient dits *scheduled posts*. Ceux qui en furent alors détachés pour être transférés au *provincial service* furent dits *listed posts*. Cette liste n'était pas d'ailleurs arrêtée *ne varietur* : elle devait, au contraire s'accroître et s'étendre à mesure que les circonstances le permettraient. Pour le présent, elle comprenait 93 postes. (21 avril 1892-27 janvier 1893).

Le *provincial service*, ainsi renforcé, fonctionna bientôt dans toutes les provinces, sauf la Birmanie et l'Assam : en Assam, parce que trop d'intérêts exclusivement britanniques (les plantations de thé) étaient en jeu et qu'il serait d'une pitoyable politique de faire administrer une notable agglomération de vainqueurs par des représentants des vaincus; en Birmanie, parce que cette province d'annexion récente ne renfermait qu'un nombre infime d'indigènes, deux ou trois au plus, capables, par leur savoir et leur éducation, de remplir le rôle d'administrateur dans le

service, les Européens avaient été en quelque sorte écartés au profit des indigènes, et ne pouvaient plus être nommés sans une confirmation expresse du secrétaire d'État à Londres. Disons à l'honneur du gouvernement des Indes que cette mesure, qui limitait les pouvoirs du vice-roi, fut prise par un vice-roi, lord Lytton.

On pourrait encore parler ici du *subordinate service*, comprenant les branches inférieures de l'administration provinciale : cela nous entraînerait trop loin.

service provincial, et qu'il était, pour des raisons de race et de politique, impossible de faire gouverner les indigènes d'une province par des indigènes venus d'une autre province.

C'était, en effet, un problème bien difficile qui se posait que de savoir comment on allait recruter le service provincial. Allait-on recourir, comme on le faisait depuis 1858, pour le *covenanted service*, au concours, ou, au contraire, choisir les fonctionnaires parmi les personnes appartenant déjà à l'administration inférieure, ou enfin les désigner au gré du caprice des gouverneurs ou de l'influence de personnages en situation d'imposer leurs protégés?

Tous les hommes qui connaissaient l'Inde étaient opposés au système du concours. Non pas qu'ils méconnussent pour le *covenanted service* les admirables résultats que ce concours avait donnés, mais parce qu'aux Indes la question se présentait modifiée par des circonstances toutes particulières.

L'Inde, nous l'avons déjà dit, n'est ni une race, ni un peuple : ce sont, unis sous la domination de l'Angleterre, des peuples de races et de religions différentes. Parmi ces peuples, il en est un, de bonne heure objet des soins du vainqueur, doué d'ailleurs d'aptitudes prodigieuses pour apprendre et retenir et paraître savoir, et peut-être même savoir effectivement : ce sont les Hindous du Bengal. L'opinion de ceux qui les ont fréquentés est qu'entre candidats européens et bengali, dans un même concours, pourvu que la mémoire et la docilité de l'esprit soient seules en jeu, ce sont les Bengali qui l'emporteront. S'ils peuvent être, sur ce terrain, supérieurs aux Européens, combien davantage encore aux autres indigènes! On l'a bien vu au Bengal. Dans les provinces du Bengal, qui comprennent

le Bengal proprement dit, Behar, Orissa et un petit district assez barbare, Chota-Nagpur, on a, pendant quelque temps, recouru au procédé du concours pour recruter les fonctionnaires inférieurs du service provincial. Ces provinces comptent 68 millions d'habitants très différents par la race et la religion, notamment 23 millions et demi de musulmans, 20 millions d'Hindous du Behar, 19 millions et demi d'Hindous du Bengal, ou Bengali, etc. Depuis 1884 jusqu'à 1893, 66 candidats y ont été recrutés au concours : tous, sauf 3, appartenaient à la classe des Bengali. Or, les Bengali, quelle que soit leur discipline intellectuelle, ne sont pas, loin de là, les meilleurs éléments que l'on puisse trouver au Bengal pour en former une administration.

Et dans toutes les autres provinces il en était de même. Dans le Punjab, sir James Lyall, un parent probablement de notre éminent vice-président, sir Alfred Lyall, eut à examiner la liste des étudiants qui, de 1882 à 1888, avaient passé devant l'université les examens de maître ès arts et de bachelier ès lettres : c'étaient tous des représentants d'un même type : des Khatrias, des Banias, des Aroras, avec un ou deux Shekhs, fils de boutiquiers ou de bas fonctionnaires. Pas un Sikh, pas un musulman, pas de Rajput, pas de Pathan, de Jat, de Ghakkar, etc., pas un représentant ou bien des grands intérêts territoriaux ou bien de ces races qui semblent aux Indes avoir le monopole du pouvoir politique ou de la force de résistance. Et de même dans les provinces centrales ; sir A. Mackenzie déclarait que « si l'on adoptait le principe du concours pour le recrutement des fonctionnaires du *provincial service*, on arriverait à inonder l'administration sous un flot de brahmanes mahrattes, à l'exclusion de toute autre classe. »

C'étaient là des objections politiques qui parurent insurmontables. Le Bengal lui-même renonça au pur procédé du concours et recruta ses fonctionnaires par trois moyens : le choix direct du gouverneur, le concours et surtout la sélection. Ce dernier procédé était celui que dès 1869 avait préconisé le duc d'Argyle, alors secrétaire d'État pour l'Inde : il consistait à choisir dans les rangs inférieurs de l'administration des hommes qui y avaient fait leurs preuves et à les pousser progressivement aux premiers rangs.

Aujourd'hui, chaque province recrute elle-même ses fonctionnaires du service provincial et il n'en est pas une seule qui les recrute par le seul procédé du concours. Le concours n'en fournit qu'une certaine proportion déterminée.

Il serait trop long d'entrer dans l'examen des conditions d'âge, de savoir, etc., imposées aux candidats qui affrontent ces concours. Elles varient, d'ailleurs, de province à province. En général, on leur demande de produire d'abord des diplômes universitaires : ici l'examen de maître ès arts, là d'autres diplômes des universités indiennes; puis des certificats émanant et du collège où ils ont étudié et attestant leur honorabilité, et d'un médecin qualifié et attestant leur bon état de santé et leurs aptitudes physiques au service. Dans le Bengal, une fois le concours subi, on leur impose encore, comme en Angleterre aux candidats du *covenanted service*, un temps de *probation* plus ou moins long, pendant lequel ils reçoivent une pension mensuelle de 50 roupies par mois.

Une fois entré au service, par quelque procédé qu'ils aient été recrutés, concours ou sélection d'entre les fonctionnaires inférieurs, il est bien entendu qu'ils ne sont pas astreints à n'avancer qu'à l'ancienneté et à passer

par tous les échelons de la hiérarchie pour parvenir aux *listed posts*, c'est-à-dire à ces fonctions plus élevées du *provincial service* qui ont été distraites du *covenanted service*; comme pour les fonctionnaires du *covenanted service*', leur manière de servir règlera leur avancement.

Les traitements attachés à ces *listed posts* varient, dans le *subordinate service*, de 1200 à 3000 roupies; dans le *service provincial*, de 2400 à 9600 et même, dans le Bengale, à 12 000 roupies. On estime que ces traitements correspondent, toutes proportions gardées, aux traitements des fonctionnaires européens, et sont susceptibles d'attirer au *provincial service* l'élite des races de l'Inde, comme les autres ont attiré au *covenanted service* l'élite de l'Angleterre.

§ 4. — Résumé.

En résumé, pour faire aux indigènes une place plus large dans l'administration de l'Inde, on a procédé par étapes, d'abord parcourues un peu à contre-cœur, plus tard assez allégrement franchies.

En 1858, on leur ouvre, sous des conditions un peu difficiles, l'accès du *covenanted service*, au moyen du concours;

En 1861, on ajoute à l'entrée par le concours la possibilité d'être nommé moyennant une résidence de sept années aux Indes ; mais cette condition vise plutôt les Anglais des Indes que les indigènes eux-mêmes;

En 1870, on leur ouvre plus largement l'accès du *covenanted service* en créant ce qu'on appelle les *statutory civilians*;

En 1879, on précise la garantie accordée en 1870, en

déterminant la proportion des postes ainsi réservés à d'autres qu'à des *civilians* provenant du concours;

Enfin en 1892, on détache du *covenanted service* un certain nombre de postes, environ un sixième du total, et on les transfère au *provincial service*, ce *provincial service* étant, comme le *subordinate service*, réservé désormais aux seuls indigènes.

Si l'on veut se rendre compte des résultats de ces diverses réformes, nous allons citer quelques chiffres.

Dans le Bengale, le *covenanted service* comprend 176 membres, dont 32 dans ce qu'on peut appeler le haut état-major et 144 fonctionnaires de l'administration proprement dite. Sur ces 176, 31 sont en congé, 15 sont *in training*; restent 105, qui sont dans des postes actifs. En face de ces nombres peu élevés, le *subordinate service*, moins important au Bengale que dans les autres provinces, comprend 180 membres, tous indigènes. Enfin le *provincial service* comprend 732 membres, également tous indigènes, à savoir 364 membres du service judiciaire et 368 du service administratif et financier.

Si au lieu d'une province nous examinons l'Inde entière, nous constatons les résultats suivants :

1° Dans ce qu'on peut appeler l'état-major, il y avait en 1879 2 indigènes; en 1893, il y en a 8 : 6 juges de hautes cours et 2 inspecteurs généraux de ce qu'on appelle la *registration*.

2° Dans le service exécutif ou judiciaire, dans l'administration, il n'y avait, avant 1879, qu'un seul indigène; en 1893, sans parler de ceux qui ont subi le concours public pour le *covenanted service*, il y en a 29, qui occupent des postes *covenanted*.

3° Dans le *service provincial*, 92 p. 100 de la totalité des postes (sauf en Birmanie et en Assam) sont attri-

bués à des indigènes, soit 1827 emplois, dont 797 dans le service judiciaire et 1030 dans le service administratif et financier.

4° Enfin, dans le *subordinate service*, la totalité des emplois, soit 1908, sont occupés par des indigènes, sans parler des places d'écrivains et d'une foule d'autres petites fonctions qui se comptent par milliers.

Telle est la place qu'en trente années environ on a su faire aux indigènes dans l'administration de leur pays.

IV

HOLLANDE

1° OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

1. — La Hollande possède deux groupes de colonies : les Indes Orientales (Java, Sumatra, etc.), et les Indes Occidentales (Surinam, Curaçao, etc.). C'est uniquement des premières, des Indes Orientales, de beaucoup les plus importantes, qu'il sera question dans ce rapport.

2. — Les Hollandais sont, à certains égards, très avancés dans l'art de la colonisation. Les procédés qui permettent de bien gouverner les colonies, de les bien administrer, de leur donner de bonnes lois, adéquates à leurs besoins et à leur civilisation, de leur procurer une exacte distribution de la justice, etc., tout cela a été étudié par eux avec un soin et une conscience qui leur ont fait autant d'honneur qu'ils leur ont valu de profit. C'est ainsi que, depuis 1825, et surtout depuis 1842, ils ont établi en principe et sans cesse perfectionné des règles très strictes sur le recrutement des fonctionnaires des colonies. En vertu de ces règles inéluctables, nul ne peut être fonction-

naire aux colonies s'il n'a satisfait à certains examens spéciaux. Nul ne peut — ni fonctionnaire du ministère des colonies, ni fonctionnaire d'une des administrations métropolitaines, ni personne jusqu'alors étrangère à toute administration — entrer *de plano* dans les cadres des administrations coloniales hollandaises. Ne peuvent être nommées fonctionnaires dans ces colonies que les personnes qui remplissent les conditions exigées par les règlements.

3. — Ces règlements prévoient des examens de deux catégories.

L'un s'applique aux fonctionnaires dont le traitement maximum ne dépasse pas 150 florins par mois. C'est un examen élémentaire, qui porte sur le calcul, la langue hollandaise, l'écriture. Il se passe devant une ou plusieurs commissions spéciales, dans la colonie même.

L'autre s'applique aux fonctionnaires d'ordre supérieur; c'est le grand examen des fonctionnaires; c'est celui que nous allons étudier ici avec détails.

4. — Toutefois, pour les fonctions d'ordre supérieur, il y a 1° des grades, 2° des cas pour lesquels on n'exige pas le diplôme du grand examen. Cela a lieu 1° pour les fonctionnaires des grades les plus élevés : gouverneur général, conseiller des Indes, président de la Haute Cour de justice, président et membres de la Cour des comptes, etc.; 2° dans les circonstances exceptionnelles, où des officiers des armées peuvent être investis de fonctions civiles (règlement du 2 septembre 1854, loi du 23 avril 1864 sur la comptabilité coloniale, arrêté royal du 29 août 1883, art. 7 *in fine* et art 19).

Afin d'être complètement exact, ajoutons que pour un certain nombre de fonctions on n'exige pas non plus le diplôme de l'examen. Ces fonctions sont surtout des fonc-

tions d'ordre technique : inspecteurs des finances, receveurs, inspecteurs de l'enseignement, etc.

5. — Enfin, pour les fonctions de juge, on exige d'autres connaissances que celles qu'atteste le diplôme du grand examen, et l'on a en conséquence institué d'autres épreuves.

Cependant, jusqu'en 1892, la distinction que nous établissons ici entre les fonctionnaires de l'ordre politique et administratif et les fonctionnaires de l'ordre judiciaire n'a pas été rigoureusement observée. Aux termes de l'article 10 de l'arrêté royal du 9 août 1883, on pouvait, en de certains cas, nommer dans le service politique des hommes que leurs études et les épreuves mêmes qu'ils avaient subies qualifiaient pour le service judiciaire, et *vice versa*. Aujourd'hui cette confusion fâcheuse ne peut plus se faire. Sans doute, le gouverneur général pourra toujours nommer résident le président d'un tribunal, ou membre de la Haute Cour de justice un résident muni du grade de docteur en droit. Mais il ne fera que très rarement usage de ces pouvoirs exceptionnels, et l'on peut, d'une façon générale, dire qu'il y a maintenant un mode de recrutement distinct pour chaque service (arrêtés du 10 septembre 1864, 19 août 1883 et 23 décembre 1892).

2° HISTORIQUE SOMMAIRE DES MODES DE RECRUTEMENT

Tant que les Indes ont été administrées par une compagnie privilégiée, la *Compagnie des Indes Orientales Néerlandaises*, le recrutement des fonctionnaires a été chose privée, entièrement abandonnée à l'arbitraire des directeurs de la Compagnie et du gouvernement des Indes.

A partir de 1800, les Indes néerlandaises ont passé par

bien des péripéties : guerres maritimes, occupation anglaise, rétablissement de la domination hollandaise. Redevenus maîtres de leurs anciennes possessions (1816), les Hollandais se préoccupèrent davantage des systèmes de colonisation que des formes mêmes d'administration.

En 1825, un arrêté royal fixa certaines règles sur le recrutement des fonctionnaires coloniaux. Au-dessus du grade de commis de bureau, ces fonctionnaires étaient nommés par le roi; et le roi se réservait de les choisir parmi ceux qui prouvaient avoir suivi avec succès des cours d'enseignement supérieur ou secondaire. On n'exigeait d'eux toutefois ni connaissances spéciales ni examen.

En 1831, on fit un pas de plus. On institua à Soerakarta ou Djoejakarta [1] une école pour l'enseignement de la langue javanaise. Mais elle ne donna que de médiocres résultats.

En 1842, on créa à Delft une académie royale qui devait former à la fois des fonctionnaires pour le service des Indes et des ingénieurs pour le service de tout le royaume. Pour y entrer, il fallait subir un premier examen, dit « examen d'admission », et, au moment de la sortie, le rang obtenu à l'examen final exerçait une influence considérable sur la carrière des futurs fonctionnaires des Indes. Cette école rendit des services, mais elle ne pouvait fournir le nombre suffisant de fonctionnaires.

En 1863 et en 1864, sous l'influence de notre vénéré Président, M. F. Van de Putte, alors ministre des colonies, tout le système de recrutement de ces fonctionnaires fut remanié. La loi du 2 mai 1863 réorganisa l'enseignement

1. Ville située dans l'intérieur de Java, résidence d'un sultan quasi indépendant, où les coutumes indigènes s'étaient mieux conservées qu'ailleurs.

secondaire ; la loi de 10 juin 1864 institua une école coloniale d'État à Leiden; et un arrêté royal du 10 septembre 1864, de la plus haute portée, institua un examen annuel, appelé « grand examen des fonctionnaires » ; désormais nul ne put prétendre entrer dans la carrière coloniale sans passer cet examen.

Enfin, plus tard, en 1876, à propos de la discussion de la loi sur l'enseignement supérieur, une exception à cette règle absolue fut introduite en faveur des docteurs en droit ayant subi certains examens universitaires déterminés. Mais cette exception, bien qu'inscrite dans la loi (art. 92), ne fut pas sanctionnée avant 1883.

Nous examinerons successivement le grand examen des fonctionnaires et l'examen prévu par l'article 92 de la loi sur l'enseignement supérieur, dit « examen des facultés ».

3o LES QUALIFICATIONS REQUISES DES CANDIDATS

A. — LE GRAND EXAMEN DES FONCTIONNAIRES

a. L'EXAMEN

§ 1. — Nature et conditions extérieures de l'examen.

Le grand examen a pour les colonies une importance capitale et joue un rôle prépondérant dans la vie des fonctionnaires des Indes hollandaises. Tous les fonctionnaires de l'administration de l'intérieur et tous ceux aussi, même les plus hauts, de l'administration centrale de Batavia, ont dû le passer : c'est lui qui leur a ouvert la carrière. Et souvent même les fonctionnaires des grades supérieurs, des conseillers des Indes, par exemple, ont débuté par cet examen et suivi la filière.

Le gouverneur général est, nous l'avons dit, pris ordinairement [1] en dehors des fonctionnaires de carrière.

Le grand examen a lieu tous les ans. En fait, il y a deux examens semblables : l'un aux Indes mêmes, pour les candidats qui habitent les Indes, et l'autre en Hollande [2]. L'examen de Hollande, aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 29 août 1883, a lieu obligatoirement le troisième lundi de juin. Malgré la fixité de cette date, il doit être, d'après le même règlement, annoncé environ deux mois d'avance, à deux reprises, dans le journal officiel des Pays-Bas.

Un mois après la première annonce, les candidats doivent se faire inscrire au ministère des colonies. Leur demande doit être accompagnée : 1° de l'indication de la ou des langues indigènes sur lesquelles ils désirent être interrogés ; 2° des pièces requises, attestant qu'ils sont qualifiés pour se présenter à cet examen.

§ 2. — Qui peut prendre part à cet examen?

Pour être admis à prendre part à cet examen, trois conditions sont exigées :

1° Être Hollandais, ou sujet indigène de la Hollande [3],

1. Il y a toutefois des exceptions. Les gouverneurs généraux MM. Mijer et Van Ress, par exemple, ont été l'un membre de la Haute Cour de justice, l'autre résident, tous deux conseillers des Indes.

2. Sur cette dualité de l'examen, voir plus loin, 4° *Résumé et conclusion*. Cf. III, B. *Recrutement des fonctionnaires des Indes anglaises*, § 2, note 1.

3. Cette disposition, qui ouvre aux indigènes l'accès des fonctions politiques et administratives, n'a pas pu et ne peut pas recevoir en pratique d'application. Elle a été introduite, en 1864, dans la loi, pour donner satisfaction aux idées libérales de certains membres des Chambres et du Gouvernement. Mais, les fonctionnaires étant chargés de contrôler les chefs indigènes, comment un indigène pourrait-il remplir ce rôle? Si c'était un membre de la famille des régents, il manquerait de l'indépendance nécessaire ; et si c'était un homme sorti du peuple, son élévation serait une offense pour les régents.

Le seul indigène qui ait jusqu'ici passé l'examen était un nommé

ou né de parents de civilisation européenne fixés aux Indes Orientales ;

2° Dégagé, dans les conditions prévues par la loi, de toute obligation de service militaire ;

3° Pourvu d'un des diplômes ou certificats désignés par la loi comme attestant une instruction générale suffisante. Ces certificats, qui sont limitativement énumérés, constatent, par exemple, que le candidat a passé certain examens de l'Université, ou l'examen de fin d'études dans les écoles bourgeoises supérieures (cours de cinq années), ou l'examen de sortie de certaines écoles de l'État : polytechnique, navale, militaire, agricole.

On peut s'étonner qu'aucune autre condition ne soit exigée des candidats, ni quant à l'âge, ni quant à l'aptitude physique, ni quant à la valeur morale. Ceci mérite quelques explications.

Age. — Tous les gouvernements qui possèdent des colonies doivent attacher une grande importance à ce que leurs fonctionnaires ne débutent dans la carrière ni trop jeunes ni trop vieux. Le climat et les nécessités du service l'exigent également. Trop jeunes, ils peuvent manquer de résistance et d'autorité, et trop vieux, de souplesse.

Les Hollandais ont évidemment dû se rendre compte de l'utilité d'une limitation de ce genre. S'ils ne l'ont pas adoptée, cela ne tient pas du moins à ce que jamais, en fait, ils n'ont vu se présenter des candidats d'un âge anormal. L'âge moyen de leurs candidats varie de dix-neuf à vingt-trois ans ; mais il y en a de dix-sept à dix-huit ans ;

Raden Mas Ismangeon, petit-fils du vizir du sultan de Djoejakarta. Il fut mis à la disposition du gouverneur général, qui ne voulut pas le nommer aspirant contrôleur, mais l'employa dans l'instruction indigène, où il a maintenant le grade d'inspecteur-adjoint, au traitement de 6.000 florins.

Les Français et les Anglais rencontrent les mêmes difficultés dans leurs colonies. Sur la manière dont les Anglais les ont résolues, voir plus haut III, *Recrutement des fonctionnaires des Indes anglaises* ; *B.*

il y en a de vingt-cinq et de vingt-six; il y en a de trente, de trente-deux, de quarante ans, il y en a même de quarante-huit ans. Les candidats de vingt-cinq ans et plus sont ordinairement des docteurs en droit qui se destinent aux fonctions administratives ou même (avant le nouveau règlement de 1892) aux fonctions judiciaires; mais ce peuvent légalement être et, dans la pratique, ce sont quelquefois des candidats ordinaires aux fonctions administratives; et alors l'inconvénient est grave.

L'absence de limite d'âge s'explique par l'historique de la législation. Avant 1864, on pouvait être directement et sans examen nommé aux postes inférieurs de l'administration des Indes. Mais l'accès des grades supérieurs n'était, sauf le cas exceptionnel de nomination directe par le roi, permis qu'à ceux qui avaient passé un examen. Dans ces conditions, les fonctionnaires de grades inférieurs venaient à l'académie de Delft se présenter à cet examen, et, nous devons le dire, y réussissaient parfois brillamment. Après 1864, quand un examen fut imposé comme condition *sine qua non* de l'entrée dans la carrière administrative des Indes, on aurait dû prendre des mesures transitoires en faveur des fonctionnaires inférieurs déjà en place et les autoriser à se présenter à l'examen, sans limite d'âge, ou avec une limite reculée. Au lieu de cela, on préféra, par égard pour eux, n'imposer de limite d'âge à personne. De là, aujourd'hui que l'on est, et depuis longtemps, dans une période normale, l'inconvénient signalé.

Aptitude physique et valeur morale. — L'absence de toute exigence quant à l'aptitude physique et quant à la valeur morale est facile à expliquer, mais n'en demeure pas moins critiquable.

Il y a, en effet, pour arriver à la nomination de fonctionnaire, deux séries de conditions à remplir successive-

ment. Les premières, celles que nous avons indiquées plus haut et qui concernent la nationalité, la libération du service militaire et la preuve du degré requis d'instruction, le candidat doit en fournir la justification *avant* l'examen, et pour être autorisé à y prendre part. Pour les secondes, au contraire, il ne doit cette justification qu'*après* l'examen, s'il a subi cet examen avec succès, et quand il veut obtenir sa nomination de fonctionnaire.

A ce moment, le postulant doit fournir au ministre des colonies trois pièces :

1° Son certificat d'admission au grand examen ;

2° Un certificat délivré par une commission de médecins de l'armée coloniale, en congé ou en retraite, qu'a désignés le ministère, constatant que le postulant n'a ni maladie ni infirmité qui le rende impropre au service civil des Indes ;

3° Un certificat de bonnes mœurs et de bonne conduite.

Voilà précisément qu'apparaissent ici les deux exigences que nous regrettions de ne pas rencontrer. Pouvons-nous dire toutefois qu'elles nous semblent l'une insuffisante, et l'autre tardive?

Tardive, celle qui se rapporte à l'aptitude physique. En effet, quand un jeune homme a pu passer avec succès un examen dont la préparation lui a coûté plusieurs années et reste pour lui sans utilité s'il ne va pas aux colonies, ce lui sera une immense déception si le médecin, au lendemain de ce succès, lui refuse le certificat d'aptitude physique : d'autant plus que les causes qui le rendent impropre au service peuvent être de celles qui demeurent cachées même à l'intéressé, et ne se révèlent qu'à l'examen attentif d'un médecin spécialiste (commencement de maladie de foie, par exemple). Dans ces conditions, on peut même se demander si ce médecin aura toujours le courage de *chasser* ce jeune

homme d'une carrière où il est, pour ainsi dire, entré depuis trois ou quatre ans. Et, à l'appui de cette remarque, il est permis de faire observer que, depuis vingt-quatre années, il n'y a pas un seul candidat admis à qui ce certificat ait été refusé. Oserait-on dire que c'est parce que, depuis vingt-quatre ans, tous les candidats remplissaient intégralement les conditions physiques requises? Cette justification de l'aptitude physique, il eût fallu l'exiger au moins avant l'ouverture de l'examen, ou plutôt au moment même où le jeune homme se destine aux études préparatoires, sauf à lui imposer, à la suite de l'examen, une seconde visite du contrôle [1].

Quant à la garantie de la valeur morale, elle nous paraît insuffisante. Car c'est une faible garantie de la valeur morale d'un candidat qu'un certificat de bonnes mœurs et conduite qui, en Hollande, se délivre aussi facilement que le certificat français de bonne vie et mœurs. C'est une garantie, disons le mot, dérisoire. Le défaut de garantie à cet égard paraît plus regrettable encore si l'on envisage la toute-puissance d'un fonctionnaire colonial, surtout d'un fonctionnaire des possessions hors de Java, le mal qu'il pourrait faire et aux indigènes et à la bonne renommée de la métropole, et combien, dans ces conditions, il eût été utile de s'assurer avec quelque certitude de sa droiture et de son esprit de justice.

Nous n'avons pas à indiquer ici de correctifs à cette double lacune. A la vérité, il n'est pas très facile d'en imaginer; cependant les commissaires du *civil service* anglais en ont trouvé d'à peu près satisfaisants.

1. C'est ce qui a lieu, en Hollande même, pour l'examen des forestiers destinés aux Indes orientales.

§ 3. — Le programme de l'examen.

L'examen comporte des matières obligatoires et des matières facultatives. Depuis quelques années (20 juillet 1893), il se divise en deux parties. La première partie est comme une sorte d'introduction à des études plus techniques et comprend cinq matières, toutes obligatoires : 1° la géographie des Indes ; 2° le droit néerlando-indien ; 3° l'introduction aux lois religieuses, institutions nationales et coutumes des Indes néerlandaises ; 4° les éléments de la langue malaise ; 5° les éléments de la langue javanaise. La seconde partie, plus technique et plus précise, qui se passe deux années après la première partie, comporte 1° six matières obligatoires : 1° l'histoire des Indes néerlandaises ; 2° l'ethnologie et l'ethnographie des Indes néerlandaises ; 3° les lois religieuses, les institutions nationales, les coutumes des Indes néerlandaises, 4° le droit public et administratif des Indes néerlandaises ; 5° la langue malaise ; 6° la langue javanaise.

Les matières facultatives sont uniquement les langues indigènes autres que le javanais et le malais. Ces langues sont nombreuses : langues de Madœra, de Bali, des Célèbes, de Baltak, etc. Le candidat peut demander à être examiné sur une ou plusieurs de ces langues, et sa demande est accueillie, pourvu toutefois que ces langues soient des langues formées, connues, étudiées et que le ministre ait à sa disposition des examinateurs compétents pour chacune d'elles.

En fait, il semble qu'on admette un peu facilement qu'une langue puisse faire l'objet d'un examen. Quoi qu'il en soit, à chaque examen, on voit des candidats interrogés sur deux, trois et même quatre langues indigènes.

Mais il nous a été rapporté qu'on se montrait peut-être un peu trop indulgent pour eux et que les notes qu'on accorde dans cette partie des langues facultatives n'ont pas, je ne dis pas la même sincérité, mais la même valeur que celle des autres parties de l'examen. Pour parer à cet inconvénient, un règlement annexé au décret du 20 juillet 1893 a décidé que les notes accordées pour les matières facultatives ne seraient pas comptées dans le total qui sert à déterminer si un élève est ou non admis (art. 7, § 3).

Telles sont les matières obligatoires et les matières facultatives de l'examen.

La caractérique de ce programme, c'est qu'il reste, même après la réforme de 1893, un programme exclusivement technique. Le législateur est parti de ce principe que le candidat ayant, avant d'être admis à passer cet examen, acquis, au préalable, une instruction générale, attestée par des certificats et des diplômes, la seule préoccupation de l'examinateur doit être, dès lors, de contrôler l'instruction technique de ce candidat.

Il n'est pas sûr que ce raisonnement soit à l'abri de toute critique. L'instruction générale qu'ont reçue la majorité des candidats n'est peut-être pas aussi étendue et aussi profonde qu'on pourrait le désirer.

Que si l'on nous objecte qu'un programme d'examen ne saurait être indéfiniment chargé, et qu'à vouloir l'étendre on risque de rendre superficielles les connaissances des candidats, nous répondrons que cela est certain, mais qu'il y a des moyens de parer à ce danger. Les Anglais — nous l'avons vu plus haut et n'avons pas besoin d'y insister davantage — en ont imaginé deux. L'un consiste à instituer deux examens, le premier d'admissibilité (instruction générale); le second d'admission (instruction technique). L'autre consiste à laisser le candidat désigner, dans chaque

matière, une partie spéciale qu'il aura plus soigneusement étudiée, et, sur cette partie, à l'interroger à fond.

Depuis 1893, le gouvernement hollandais a bien, nous le savons, scindé l'examen des fonctionnaires en deux parties. Mais les deux parties, à des degrés différents, sont toutes deux techniques. Même amendé de la manière que nous suggérons, le grand examen des fonctionnaires présenterait encore deux ou trois lacunes. Aucune part n'est faite à l'étude des systèmes de colonisation étrangers et aux éléments d'agriculture coloniale, ni aucune à l'équitation. Or, des éléments d'agriculture coloniale sont presque indispensables aux fonctionnaires coloniaux, surtout quand ces fonctionnaires sont, comme aux Indes néerlandaises, appelés à contrôler, sinon à diriger les cultures indigènes ; l'étude des conceptions, même erronées, des autres nations colonisatrices serait également d'une haute utilité ; et quant à l'équitation, il suffit d'observer que le voyage à cheval est l'un des moyens ordinaires de locomotion dans ces pays et qu'un fonctionnaire incapable d'en supporter les fatigues manquerait évidemment d'une faculté de premier ordre.

Une dernière lacune pourrait paraître étonnante : c'est qu'il ne soit fait dans ce programme aucune part aux langues vivantes européennes. Cette lacune n'est qu'apparente : les Hollandais apprennent dans leurs écoles et parlent en perfection les principales langues européennes.

§ 4. — Le jury ; les sujets de composition ; l'épreuve en soi.

Le grand examen des fonctionnaires a lieu publiquement, devant une commission spéciale nommée, pour la Hollande, par le ministre des colonies, et pour les Indes, par le gouverneur général.

Cette commission, aux termes de l'article 5 de l'arrêté royal du 29 août 1883, doit se composer au moins de sept membres, y compris le président et le secrétaire. En fait, depuis longtemps déjà, elle se compose, en Hollande, de vingt et un ou vingt-deux membres. Ces membres sont de hauts fonctionnaires ou anciens hauts fonctionnaires des Indes, des conseillers d'État, des membres des deux chambres des États généraux, des professeurs des universités ou de l'école municipale de Delft. Le président est toujours un ancien ministre des colonies, un conseiller d'État ou quelque haut fonctionnaire de Hollande ou des Indes, en activité ou en retraite.

Cette façon de composer la commission présente (non pas peut-être dans tous les pays, mais du moins en Hollande) de grands avantages. Les professeurs de l'école coloniale ne changent guère : ils représentent à la fois la tradition de l'examen et la théorie des connaissances ; de plus, ils connaissent personnellement une portion notable des candidats et peuvent donner sur eux des informations plus précises que ne permet d'en acquérir un examen de quelques jours. D'autre part, les membres de l'administration, surtout les fonctionnaires des Indes en activité, qui, eux, changent assez souvent, représentent la pratique, avec ce qu'elle peut, à la vérité, avoir d'étroit et de mesquin, mais aussi avec ce qu'elle apporte nécessairement de vie et de nouveauté.

Parmi les membres marquants de la commission durant les dernières années, je citerai feu M. Van Hoëvell, conseiller d'État ; M. Fransen van de Putte, ancien ministre des colonies, le Président actuel de notre Institut ; M. Kleijn van de Poll, président de Cheribon ; M. van der Wijck, ancien vice-président du conseil des Indes, actuellement gouverneur général ; M. Nederburgh, conseiller des Indes ;

MM. les professeurs Kern, Van den Berg, Van der Lith, de Louter, qui sont, on peut le dire, connus dans le monde entier, et enfin M. Spanjaard, le zélé directeur de l'école municipale de Delft, qui, depuis vingt-deux ans, remplit les fonctions de secrétaire de la commission d'examen.

Pour le service de l'examen, la commission se divise en autant de sous-commissions qu'il y a de matières différentes dans l'examen.

En pratique, chaque sous-commission se compose de trois membres au moins, excepté pour certaines matières facultatives, pour lesquelles ces sous-commissions peuvent être réduites à deux membres.

L'examen se compose de deux parties : partie écrite et partie orale.

Pour chacune des épreuves écrites, le candidat a le choix entre deux sujets. Voici, à titre d'exemples, les sujets proposés à l'examen de 1892.

1° *Histoire des Indes néerlandaises.*

a. La guerre de Java ; son origine, son développement, ses conséquences ;

ou bien :

b. Développement de l'autorité néerlandaise sur la côte ouest de Sumatra, de 1819 à 1839.

2° *Géographie des Indes néerlandaises.*

a. Description des résidences de Djapara, Rembang et Sarabaija ;

ou bien :

b. Description des résidences de Padang inférieur et Padang supérieur.

3° *Ethnographie des Indes néerlandaises.*

a. Donnez un aperçu des principaux moyens d'existence de la population indigène à Java;

ou bien :

b. Donnez un aperçu du culte, des usages et coutumes des Alfoures (indigènes) de Minahassa (Célèbes).

4° *Lois religieuses, institutions et coutumes des Indes néerlandaises.*

a. La minorité, la tutelle et la curatelle, d'après le droit musulman;

ou bien :

b. L'administration indigène dans les états indigènes de Java.

5° *Droit public et administratif des Indes néerlandaises.*

a. La loi agraire;

ou bien :

b. L'administration provinciale européenne dans les Indes néerlandaises.

Nous pourrions multiplier ces exemples : nous possédons la liste de tous les sujets donnés depuis 1877. Ces sujets sont ordinairement bien choisis, et suffisamment vastes à la fois pour que l'élève n'ait pas d'excuse s'il les ignore, et pour que le professeur puisse avoir des vues sur l'étendue des connaissances du candidat.

Les candidats reçoivent une note pour chaque matière objet de l'examen. Cette note résume l'opinion des juges à la fois pour l'épreuve écrite et pour l'épreuve orale. Elle est exprimée au moyen d'un chiffre, depuis 0, qui signifie nul, jusqu'à 10, qui signifie parfait. La moyenne est ainsi de 5.

Après avoir, en faisant le total des notes dans les matières obligatoires, formé le groupe des candidats admis, il reste à les classer entre eux. C'est à ce moment qu'interviennent les notes obtenues dans les épreuves facultatives c'est-à-dire dans les langues indigènes autres que le javanais ou le malais.

Les notes obtenues dans ces épreuves facultatives sont ajoutées aux notes obtenues dans les épreuves obligatoires, mais elles ne le sont qu'à une condition : c'est que ces notes soient supérieures à 5. Nous retrouvons ici une disposition qui existe également dans les règlements anglais. Rien ne serait plus facile à un candidat peu consciencieux que de prétendre se faire interroger sur la plupart des matières facultatives ; à moins d'une malchance improbable, il obtiendrait bien dans chacune de ces matières, même s'il y était faible, les notes 1, 2, 3; le total de ces notes viendrait grossir des notes obtenues dans les épreuves obligatoires et pourrait faire placer ce candidat avant ses concurrents moins avisés. En refusant de tenir compte, pour les épreuves facultatives, des notes inférieures à 5, on a coupé court à cette ingénieuse combinaison.

Sous la réserve de ces dispositions, c'est le total respectif des points obtenus dans les épreuves obligatoires et facultatives qui sert à classer les candidats entre eux. La liste des candidats heureux est alors dressée par ordre de mérite. Elle est accompagnée d'un rapport résumant l'opinion de la commission sur le mérite non seulement des candidats reçus, mais de tous ceux qui ont pris part au concours. Liste et rapport sont remis au ministre des colonies; les certificats d'admission sont remis aux candidats reçus. Il ne reste plus alors à ces candidats qu'à faire près du ministre les démarches prescrite pour être

nommés fonctionnaires des Indes. Voyons quel en sera le résultat.

§ 5. — Le classement; ses conséquences; la nomination des fonctionnaires.

Les explications qui ont été précédemment données montrent que le grand examen des fonctionnaires est à la fois un examen et un concours, puisque les candidats, pour être déclarés reçus, doivent avoir atteint une certaine moyenne (type examen), et qu'une fois reçus ils sont, sur la liste soumise au ministre des colonies, classés par ordre de mérite (type concours). C'est une très bonne conception.

Il nous reste à signaler un autre caractère, selon nous, critiquable, de cet examen-concours.

D'une part le nombre des places disponibles chaque année est *extrêmement* variable et le nombre des candidats n'arrive pas à s'y proportionner d'une manière convenable.

D'autre part, inconvénient plus grave, le jury de l'examen admet et déclare admis un nombre de candidats supérieur, souvent très supérieur, au nombre des places dont le ministre pourra disposer.

Cette manière de faire est évidemment la cause de grandes déceptions pour les candidats reçus,

Le nombre moyen des places disponibles annuellement est d'environ 20 à 24. Mais à de certaines années, ce nombre, sans motif plausible, s'est élevé jusqu'à 35. C'est ce qui, par exemple, s'est produit dans la période 1879-1881. Puis, presque sans transition, aux années d'abondance succèdent les années de disette. On avait nommé des fonctionnaires par dizaines, on ne les nomme plus

que par unités. Après la période 1879-1881, où l'on avait chaque année nommé de 28 à 35 fonctionnaires, on n'en nomme plus, durant quatre années de suite (1885-1888), que 4 par an.

Cela jette — on le comprend — le désarroi parmi les candidats.

Leur situation est en effet particulière. La valeur de l'examen qu'ils ont passé est limitée dans le temps. Il ne vaut qu'en vue des places disponibles dans l'année même. Si cette année s'écoule, si un nouveau concours est ouvert avant que le candidat admis ait été pourvu d'un poste, alors son certificat d'admission perd toute valeur, au moins à l'égard du gouvernement métropolitain (le titulaire pouvant encore, à la rigueur, se rendre aux Indes à ses frais et obtenir une nomination de la bonne volonté du gouverneur général), et le candidat admis il y a un an est obligé de subir un nouveau concours, absolument comme s'il ne se fût pas présenté au concours précédent ou n'y eût pas réussi. Et à ce nouveau concours, attendu que le passé ne lui compte de rien, il peut fort bien ou être classé plus mal qu'au concours précédent ou même absolument échouer.

Quand on consulte les listes des candidats admis aux concours successifs, on est frappé du nombre de noms identiques qui y figurent. Prenez, par exemple, le concours de 1887 (année de la période de disette), vous y relèverez 12 ou 14 noms de candidats admis au précédent concours et 2 ou 3 candidats admis à deux concours précédents. Au concours de 1888, vous noterez davantage encore de candidats ayant déjà subi deux ou trois épreuves victorieuses. Le règlement, nous l'indiquions plus haut, ne fixe aucune limite d'âge pour le concours : cela est heureux pour ces candidats infortunés.

Mais ce n'est pas tout. Ces noms de candidats que les listes indiquent comme ayant été reçus à plusieurs concours successifs nous révèlent une pratique singulière.

Parmi ces candidats, quelques-uns sont en progrès à chaque concours. Voici, par exemple, M. W. J. H. Van Rijck : au concours de 1885, il est reçu dernier sur 38; au concours de 1886, il est reçu 15^{e} sur 35, et, au concours de 1887, 5^{e}. On pourrait déjà épiloguer sur son cas. Que penser d'un système de concours, où, comme en 1886, on déclare admis 35 candidats et où le 15^{e}, déjà victorieux dans une épreuve précédente, ne peut pas être nommé et est obligé d'affronter une troisième épreuve?

Mais d'autres cas sont plus significatifs : celui, par exemple, en 1888, de M. B. L. Van Bijlevelt. Il a subi successivement quatre épreuves victorieuses. En 1885, il a été classé, le 18^{e}; en 1886, il a été classé 8^{e}; en 1887, le 12^{e}; en 1888, 6^{e}. Il a été nommé en 1888. Ainsi, en 1885, il est le 8^{e} sur 35 admis; en 1886, il est le 8^{e} sur 35 admis; en 1887, il est le 12^{e} sur 41, et ce rang de classement ne suffit pas à lui assurer une nomination.

Cela ne peut s'expliquer que de deux façons. Ou bien — ce qui ne s'est jamais produit — l'on choisirait les candidats arbitrairement et non pas dans l'ordre de la liste de classement; ou bien — et c'est cette supposition qui est exacte — durant ces deux années, on n'a nommé, en 1886, que moins de 8 fonctionnaires sur 35 admis, et, en 1887, que moins de 12 sur 47, et cela est vraiment très dur qu'il y ait tant d'appelés et si peu d'élus.

Quoi qu'il en soit, et laissant de côté les pratiques vicieuses qui ont pu s'introduire dans l'application d'une loi d'ailleurs remarquablement conçue, le ministre des colonies nomme, d'après l'ordre de classement des candidats, le nombre de fonctionnaires imparti à la Hollande

sur le total des places disponibles. On sait, en effet que sur ce total, deux tiers sont réservés aux candidats qui subissent l'examen en Hollande et un tiers aux candidats qui le subissent aux Indes [1].

Les fonctionnaires ainsi désignés par le ministre reçoivent alors, avec un ordre d'embarquement, le passage gratuit pour eux et leur famille et une entrée en campagne de 400 florins, à charge par eux d'indemniser l'État de toutes ses dépenses s'ils viennent, sans cause légitime, à quitter le service dans les cinq années de leur arrivée.

Les autres candidats admis, mais non nommés, reçoivent seulement un certificat constatant qu'ils ont passé avec succès l'examen. Munis de ce certificat, ils peuvent, s'ils le veulent, se rendre à leurs frais aux Indes, s'adresser au gouverneur général et obtenir de lui, chef suprême de l'administration, un emploi. Cela se fait quelquefois, surtout dans les années où il y a peu de places disponibles. Les fonctionnaires ainsi nommés restent généralement un peu en retard de leur promotion.

§ 6. — **La carrière des fonctionnaires.**

A partir du moment où les fonctionnaires examinés et reçus en Hollande ont été nommés et dirigés sur les Indes, toutes relations hiérarchiques cessent entre eux et l'administration métropolitaine. Ils ne relèvent plus que du gouverneur général des Indes.

Les Hollandais ont, comme les Anglais pour le service civil de l'Inde, adopté cette règle : choisir eux-mêmes (pour

1. Nous reviendrons plus loin sur cette disposition (voir 4° *Résumé et conclusions*).

les Hollandais, au moins, dans la proportion des deux tiers) les fonctionnaires des colonies avec toutes les précautions possibles et, cela fait, s'en rapporter au gouvernement local du soin d'assurer leur carrière, en proportionnant, au moins à partir de certains grades, leur avancement à leur mérite.

A cet égard, les pouvoirs du gouverneur général des Indes sont considérables et formels. La loi du 2 septembre 1854 sur l'organisation du gouvernement des Indes néerlandaises déclare (art. 49) que, sauf certaines exceptions qu'elle renferme, les fonctionnaires sont nommés, révoqués et mis à la retraite par le gouverneur général, conformément aux règlements. Les exceptions visées par l'article 49 sont très peu nombreuses : je citerai celles qui concernent la Cour des comptes, dont (art. 66) la composition et les attributions sont réglées par le roi; le Conseil des Indes, dont le vice-président et les membres sont (art. 8) nommés et révoqués par le roi, et enfin la Haute Cour de justice des Indes, dont le président ne peut (art. 94) être nommé et révoqué que par le roi, et dont les membres ne peuvent être déplacés par le gouverneur général que de leur consentement et ne peuvent être révoqués que pour les causes déterminées par la loi et après une procédure spéciale.

Tous les autres fonctionnaires sont nommés, promus et révoqués par le gouverneur, conformément aux ordonnances générales.

Lorsqu'arrivent aux Indes les jeunes fonctionnaires désignés par le ministère des colonies à la suite du concours, ils ne sont donc, en droit, suivant le terme consacré, que *mis à la disposition* du gouverneur général : en fait, ils sont nommés. Le gouverneur général ne pourrait les refuser. Mais c'est à lui de leur désigner un poste.

Ce poste, suivant une habitude qu'ont également les Anglais, est un poste de stagiaire. Ils sont attachés, pour apprendre près de lui leur métier, à un assistant-résident ou à un contrôleur et sont ce qu'on appelle « fonctionnaires en disponibilité ». En cette qualité, ils touchent 150 florins par mois.

Dès lors, c'est d'eux-mêmes et de leurs chefs que dépend toute leur carrière.

Cette carrière comporte les échelons suivants : aspirants-contrôleurs, au traitement de 2700 florins; contrôleurs, dont il y a deux classes, avec 3600 et 4000 florins par an; secrétaires de résidence [1] au traitement de 4000 à 6000 florins, il y en a même un à 9000 florins; assistants-résidents, au traitement de 7000 florins; résidents, au traitement, suivant la classe, de 12 000, 15 000 et 18 000 florins, et enfin gouverneurs de province (il y en a trois : côte occidentale de Sumatra, Célèbes et Atjeh) au traitement de 20 000 florins. Tous ces traitements sont d'ailleurs augmentés par des frais de service et de représentation.

Détail à noter : à la différence de ce que font les Anglais aux Indes et de ce que les Français ont fait en Cochinchine jusqu'en 1881, les Hollandais n'exigent de leurs fonctionnaires aucun examen pour passer d'un grade à l'autre ou d'un échelon à l'échelon supérieur. Le gouverneur général (toujours, nous le répétons, quant aux grades élevés, à partir desquels l'avancement au choix remplace l'avancement à l'ancienneté), le gouverneur ne se laisse guider que par la valeur professionnelle du fonctionnaire,

1. Ce sont les chefs du *secrétariat* des résidents; dans beaucoup de *Buite Besittinge* (possessions en dehors de Java) ils sont aussi notaires et se font alors de beaux traitements. Ils sont, en outre, officiers de l'état civil et quelquefois caissiers publics.

telle que l'attestent sa manière de servir et les notes de ses chefs. A quelques inconvénients que cette façon de procéder puisse donner lieu, elle me paraît très supérieure au système des examens. Un fonctionnaire, une fois en place, ne doit plus avoir à travailler théoriquement. Son instruction générale et son instruction technique ont dû être telles dès le début que l'expérience y trouve un bon terrain où germer et porter ses fruits.

Après vingt années de service, s'il a d'ailleurs quarante-cinq ans d'âge, le fonctionnaire a droit à la retraite. Il peut même y avoir droit beaucoup plus tôt, pour cause de maladies ou d'infirmités. Il existe des dispositions assez libérales dans le détail desquelles je ne puis entrer. La retraite est généralement du quart, et après trente années de service, des trois huitièmes du traitement final, ce qui constitue des retraites pour :

Les contrôleurs...............	de	900	à	1800	florins
Les assistants-résidents........	—	1800	—	3150	—
Les résidents..................	—	3000	—	5700	—
Les gouverneurs..............	—	5000	—	6200	—

Telle est la carrière que peuvent parcourir les fonctionnaires qui ont débuté par le grand examen, et que beaucoup parcourent. Sauf, trois ou quatre postes considérables, qui sont pourvus au gré du roi ou du gouverneur général, toutes les fonctions administratives et politiques d'un grade supérieur sont réservées à des personnes ayant passé le grand examen des fonctionnaires ou l'examen des facultés dont je parlerai plus tard.

A cela, aucune exception dépendant du caprice des hommes. L'examen est la condition inéluctable de l'entrée dans le service colonial.

Il nous reste maintenant à exposer certains moyens que

les Hollandais ont cru devoir adopter pour assurer la préparation des candidats à ce grand examen.

b. INSTITUTIONS OU L'ON PEUT SE PRÉPARER AU GRAND EXAMEN DES FONCTIONNAIRES

§ 1. — **Remarque préliminaire : le mode de préparation de l'examen n'est pas réglementé.**

Tout d'abord une remarque essentielle : chaque candidat — en s'en tenant au texte de la loi — peut se préparer à l'examen par ses moyens propres, de la façon et dans le lieu qu'il lui plaît : dans les universités, à l'université de Leiden, par exemple, ou dans sa famille, avec des professeurs privés. Mais, malgré cette liberté de principe, les plus nombreux de beaucoup se préparent dans les écoles spéciales, comme était autrefois l'école royale, puis municipale, de Leiden et comme est maintenant l'école municipale de Delft.

Il suffit de comparer le nombre total des candidats et le nombre des candidats qui proviennent de Delft pour voir que cette école a fourni l'immense majorité, et depuis quelques années fournit la totalité des candidats [1]. Cela

1.

Années.	Nombre total des candidats.	Candidats provenant de Delft.
1877	61	44
1883	79	64
1884	49	40
1885	54	46
1886	61	55
1887	52	46
1888	31	26
1889	31	26
1890	21	17
1891	37	30
1892	53	53
1893	46	46

s'explique. La loi n'est pas violée; les candidats demeurent libres de se préparer là où ils veulent. Mais ils ne peuvent pas ne pas s'apercevoir que l'école de Delft a été spécialement instituée pour *préparer* ses élèves à l'examen, et que, d'autre part, tous ses professeurs sont membres du jury d'examen, ce qui, tout en leur reconnaissant la plus stricte impartialité, donne néanmoins plus de chances aux élèves qu'ils ont formés, qu'ils connaissent et dont ils peuvent répondre.

En fait, depuis vingt-cinq ans, le nombre des candidats admis provenant d'ailleurs que des écoles de Leiden ou de Delft est extrêmement restreint. Ils y a donc là non pas un monopole de droit, mais un monopole de fait.

§ 2. — **Historique : l'école royale de Leiden.**

Ce monopole de fait, au début, appartint non pas à Delft, mais à Leiden.

La loi du 10 juin 1864 avait — et ce fut peut-être la plus grosse question qu'elle trancha, — décidé qu'il serait, comme cela se fait encore aujourd'hui, passé un examen en Hollande et un examen aux Indes. Il y avait longtemps que les Indes néerlandaises protestaient contre l'obligation imposée et aux jeunes gens des colonies qui se destinaient à la carrière de fonctionnaire d'aller étudier dans la mère patrie. En 1854, la loi organique ne leur avait pas donné la satisfaction qu'ils réclamaient : ils l'obtinrent en 1864.

Mais, en leur faisant cette concession, le Gouvernement et la Chambre se rendirent compte qu'elle ne pouvait qu'abaisser le niveau moyen des connaissances des fonctionnaires. Pour y parer, ils résolurent de fonder une sorte d'institut modèle, servant d'étalon, où les candidats

viendraient recevoir l'instruction requise. Cet institut, on l'établit (loi de 1864) à Leiden. Plus tard, les Indes l'imitèrent et fondèrent, sur un type plus réduit, l'école de Batavia.

Ce n'était pas au hasard qu'on avait choisi la ville de Leiden. Leiden possédait la plus belle université de la Hollande, et les auteurs de la loi s'étaient flattés que les élèves de l'école de Leiden, liés d'amitié avec ceux de l'université, se laisseraient entraîner à suivre en leur compagnie des cours supplémentaires qui ne pourraient que leur élargir l'esprit. Grâce aux facilités qu'offrait l'université et à la bonne volonté qu'on attendait des élèves, on espérait que les élèves sortant de Leiden non seulement passeraient sans peine l'examen des fonctionnaires, mais encore y occuperaient un rang éminent et stimuleraient ainsi leurs concurrents.

Malheureusement les événements déjouèrent ces prévisions. Et au bout de peu d'années, ils fut facile de voir que Leiden ne donnerait pas ce qu'on s'en était promis.

§ 3. — **Écoles municipales de Delft et de Leiden.**

La création de l'école royale de Leiden avait porté préjudice à la ville de Delft. Cette ville, depuis 1843, était le siège d'une académie royale qui formait des ingénieurs pour tout le royaume et des fonctionnaires pour les Indes. Or, la loi de 1864 — nous l'avons déjà indiqué — supprimait cette académie et la remplaçait par une école polytechnique et par une école indienne. L'école polytechnique était bien maintenue à Delft; mais l'école indienne lui échappait au profit de Leiden : Delft résolut d'en retenir ce qu'elle pourrait.

Comme, d'après cette loi de 1864, chacun restait libre de se préparer où il voudrait au grand examen, la municipalité de Delft, sur l'initiative de hautes personnalité, chercha à organiser une institution destinée spécialement à l'éducation des candidats aux fonctions administratives et judiciaires des Indes. Le projet fut favorablement accueilli par l'opinion, et c'est ainsi que put être ouverte, dès 1864, l'*Instelling voor ondervijs in de taal-land-en volkenkunde van Nederlandsch Indie.*

Dès lors, une active concurrence s'établit entre les deux écoles de Leiden et de Delft. On eût pu croire que Leiden, école royale, devrait écraser sa rivale : il n'en fut rien. Beaucoup de circonstances lui donnèrent une situation défavorable.

Tout d'abord, quoique destinée à former des fonctionnaires coloniaux, elle relevait du ministère de l'intérieur. Or, celui-ci ne s'y intéressait que médiocrement. Par esprit d'économie, il laissait, la première année, vacantes des chaires aussi considérables que les chaires de droit colonial et d'histoire. Et cela avait une conséquence : pour ces branches si importantes, d'une part, les élèves n'étaient point préparés, et d'autre part, l'école de Leiden n'était point représentée dans le jury d'examen.

Ensuite, certains des professeurs de Leiden, choisis parmi les sommités scientifiques de l'université, avaient pris au sérieux les intentions élevées du législateur de 1864 et s'efforçaient de faire de l'école un institut modèle où l'on donnait une instruction non seulement technique, mais encore scientifique.

C'est aussi ce qui se fit plus tard à Delft. Mais à Delft, dans ces premières années de vive concurrence, on semble avoir visé avant tout ce but pratique : préparer les candidats à l'examen et leur faire obtenir les plus grands

succès. Et l'on y réussit. En sorte que tout de suite une opinion se forma : il faut aller à Leiden pour être savant et à Delft pour être reçu.

Il n'en fallait pas tant pour discréditer Leiden près des pères de famille et, au contraire, pour grandir Delft. Au bout de douze années, le gouvernement se lassa, et, par la loi sur l'enseignement supérieur de 1876, fit voter la suppression de l'école royale de Leiden.

A ce moment, la ville de Leiden, se souvenant de l'heureuse initiative de Delft en 1864, et disposant des précieuses ressources de l'université, voulut, elle aussi, remplacer l'école royale par une institution municipale. Et la concurrence continua désormais entre les deux écoles municipales. Mais décidément l'avantage resta à Delft : en 1891, l'école de Leiden, qui n'avait plus qu'une dizaine d'élèves, ferma ses portes.

En sorte qu'à l'heure actuelle et sauf ce qui sera dit plus loin du rôle des universités; sauf l'école de Batavia, fondée, en 1867, sur le modèle, un peu réduit, de celle de Leiden; sauf, enfin, les moyens particuliers de quelques rares étudiants isolés, le recrutement des fonctionnaires de l'ordre politique et administratif des Indes néerlandaises repose, dans une large mesure, et l'on peut presque dire uniquement, sur l'école municipale de Delft.

§ 4. — École municipale de Delft : le programme; l'enseignement.

Le programme de l'école de Delft est calculé assez exactement sur le programme de l'examen. On y enseigne aux élèves ce qu'il leur faut pour passer cet examen, et même davantage. Et toutefois, sous la pression même de l'examen, qui est la sanction de ces études, l'enseigne-

ment manque peut-être un peu d'ampleur et d'idées générales.

Les principaux professeurs de Delft s'en rendent bien compte. Ils ont cherché à y parer en organisant, de leur initiative privée, des cours facultatifs. Les autorités supérieures s'en rendent compte également. Et déjà le regretté et clairvoyant baron Van Dedem, qui était alors ministre des colonies, a, en 1893, modifié le programme de l'examen.

Le programme de l'école étant celui même de l'examen, il n'y a plus à le faire connaître. Nous dirons seulement comment est distribué l'enseignement de l'école.

Au début, en 1864, l'enseignement durait deux années. Il y avait aussi un cours de quatre années pour ceux qui, pendant leurs deux dernières années à l'école bourgeoise supérieure, voulaient commencer en même temps leurs études à l'école coloniale. Cela dura ainsi jusqu'en 1872-73. A ce moment, on supprima le cours de quatre ans. Les élèves qui, en 1865 et en 1866, avaient avaient paru l'accepter (en 1865, 20 sur 48, en 1866, 14 sur 46), l'avaient, dès 1867, à peu près abandonné, si bien qu'en 1867 il n'y en avait plus, à ces cours de quatre années, que 5 sur 42 ; en 1868, que 1 sur 37 ; en 1869, que 2 sur 47 ; en 1870, que 1 sur 61, et enfin, en 1871, que 1 sur 58. En 1872, on y renonça et l'on adopta un système de cours qui duraient deux années. Cela fut maintenu ainsi jusqu'en 1891-92, où, libre de ses mouvements par suite de la suppression de l'école de Leiden, la direction de Delft se préoccupa alors d'améliorer son enseignement et remplaça le système de deux années par le système de trois années, lequel est actuellement en vigueur.

§ 5. — Les élèves.

De 1864 à 1880, le nombre des élèves de l'école de Delft a presque constamment été en augmentant. Dans les années où le gouvernement nommait beaucoup de fonctionnaires (1879-81), ce nombre dépassait la moyenne; dans les années où, au contraire, il n'en nommait presque plus (1885-1889), ce nombre tombait au-dessous de la moyenne. A part ces périodes exceptionnelles, le progrès de l'école de Delft a été presque constant.

On en jugera par le tableau suivant, qui va de la fondation de l'école à l'année 1892-93.

Années.	Nombres d'élèves.
1864	37
1865	48
1866	46
1867	42
1868	37
1869	47
1870	61
1871	58
1872	64
1873	67
1874	68
1875	72
1876	73
1877	98
1878	115
1879	125
1880	137
1881	129
1882	116
1883	93
1884	105
1885	77
1886	71
1887	48
1888	45
1889	58
1890	88
1891	186
1892	119

Ces jeunes gens appartiennent à des catégories variées. Tous d'ailleurs, quoique ce soit l'immense majorité, ne se destinent pas, comme on pourrait le croire, à la carrière de fonctionnaires des Indes. L'école de Delft est ouverte à qui veut y entrer ; la seule condition est de payer la rétribution de 200 florins par un. Un futur commercant, un futur colon de Java aurait intérêt à en suivre les cours; ou encore des fonctionnaires des Indes en congé, qui voudraient étudier telle partie spéciale du programme, notamment les cours de droit indo-néerlandais, de droit civil et pénal. C'est ainsi qu'en 1889-90, 8 élèves étaient inscrits à un seul cours et, en 1890-91, 5 à un seul cours et 1 à deux.

En 1892-93, 119 élèves étaient inscrits : 44 pour la première année, 29 pour la seconde, le reste pour la troisième, sauf 2 qui suivent des cours isolés.

Parmi ces 118 élèves, figuraient :

a. Quelques docteurs en droit, qui, au lieu de profiter de leur diplôme de l'examen des facultés pour entrer dans le service judiciaire, vont tenter le grand examen des fonctionnaires ;

b. Un ancien élève diplômé de l'école polytechnique qui, au lieu d'aller à Java comme ingénieur, préfère entrer dans le service administratif, et vient à Delft se préparer au grand examen

c. Un officier de marine qui, l'année prochaine, sera appelé à enseigner le malais aux élèves futurs de l'école navale, et qui vient se perfectionner aux cours de l'école de Delft ;

d. Un instituteur des Indes qui, étant en congé de deux années, cherche à augmenter ses connaissances pour mieux remplir ses fonctions quand il retournera à Java;

e. L'immense majorité sont des candidats à l'examen.

Ce sont, pour la plupart, des jeunes gens de dix-sept à vingt ans, qui ont passé par les écoles supérieures bourgeoises, et, après avoir suivi les cours de ces écoles durant cinq années, ont satisfait à l'examen de sortie.

§ 6. — Les résultats de l'école de Delft à l'examen des fonctionnaires.

Les résultats obtenus par l'école de Delft ont été consignés par le directeur de l'école, M. Spanjaard, dans un éloquent tableau, où il fait ressortir le nombre des candidats présentés et celui des reçus :

Années.	Candidats présentés.	Candidats reçus.
1865	24	18
1866	13	10
1867	13	13
1868	16	16
1869	25	22
1870	38	30
1871	35	23
1872	43	31
1873	24	16
1874	39	29
1875	34	23
1876	33	26
1877	44	35
1878	54	30
1879	59	46
1880	66	52
1881	69	50
1882	72	46
1883	66	51
1884	40	25
1885	46	31
1886	55	29
1887	46	36
1888	26	22
1889	26	17
1890	17	12
1891	30	20
1892	53	31
1893	46	25

Nous sera-t-il permis de faire cette simple observation à savoir que la proportion des candidats reçus est un peu forte?

B. — L'EXAMEN DES FACULTÉS

L'origine de cet examen nous a été expliquée de deux façons différentes. Et, pour le dire en passant, toute cette question du recrutement des fonctionnaires des colonies a été un peu obscurcie, même pour les Hollandais, par la longue rivalité des écoles de Leiden et de Delft. Très souvent, le désir de favoriser l'une ou l'autre de ces deux villes a été la cause principale de dispositions législatives ou administratives; et aujourd'hui encore, bien que Leiden, entrée définitivement dans d'autres voies (préparation à la carrière judiciaire), ne doive plus porter ombrage à sa rivale, les partisans de l'une et de l'autre dénaturent l'histoire et les faits dans l'espoir de rehausser le prestige de leur ville préférée.

Quoi qu'il en soit, voici les deux explications qui nous ont été fournies :

Première explication. — Le législateur de 1864 s'était trompé sur un point. Il avait espéré que l'école royale de Leiden, par sa proximité même de l'université, contribuerait à élever le niveau des connaissances des candidats. Cet espoir avait été déçu. Les élèves et plus encore leurs parents avaient couru au plus pressé, et, puisqu'on pouvait arriver à préparer l'examen en une ou deux années, n'avaient eu garde de s'attarder aux cours de l'université. D'ailleurs, l'école royale de Leiden avait succombé; Delft ne possède pas d'université. On était donc réduit, sous l'empire de la loi de 1894, aux études, alors exclusive-

ment techniques, de l'école municipale de Delft. Cela parut dangereux.

Assurément les candidats qui ont subi avec succès l'examen des fonctionnaires font d'excellents fonctionnaires pratiques, jusque dans les grades les plus élevés. Mais on peut souhaiter, *pour une élite peu nombreuse*, une instruction plus générale. Cela est utile à bien des points de vue. D'autre part, il est utile aussi que tous les fonctionnaires ne soient pas comme jetés dans un même moule. Que l'immense majorité passe par Delft, cela est à merveille; mais que du moins quelques-uns aient eu la liberté de passer par l'université.

Telle est la thèse qui soutinrent, dans la discussion de la loi de 1886, sur l'enseignement supérieur, deux députés, MM. Mirandolle et D. Mac Kay, devenu, plus tard, comme héritier d'un majorat, sujet anglais et connu alors sous le nom honoré de notre collègue lord Reay, gouverneur de Bombay. Ils proposèrent, en conséquence, que l'on instituât, au profit des candidats déjà docteurs en droit, un examen connu sous le nom « d'examen des facultés » (art. 92, 2°), qui se passerait devant un jury mixte des facultés de droit et des lettres, et ouvrirait à ceux qui l'auraient subi avec succès l'entrée des carrières administratives coloniales.

Cet examen comporterait des épreuves sur les langues. le droit colonial public et administratif, le droit musulman, la géographie et l'ethnographie, en un mot, sur presque tout ce que comporte le grand examen des fonctionnaires, mais transposé, si l'on peut ainsi parler, moins précis sans doute, mais plus philosophique, et envisagé, comme il convient dans l'enseignement supérieur, d'un point de vue plus élevé et plus général.

L'amendement de ces deux députés fut voté. Mais le

ministre, qui l'avait soutenu mollement, ne se pressa pas de le mettre en pratique, et il fallut attendre sept années pour qu'un décret royal du 29 août 1883 vînt sanctionner la disposition de la loi de 1876 et réserver, dans des dispositions qu'il serait trop long d'exposer, des places de contrôleurs, de résidents, etc., etc., à ceux qui « ont passé l'examen visé par l'article 92, 2° de la loi sur l'enseignement supérieur » (art. 7, 2°).

Telle est la première explication qui m'a été fournie sur l'origine de cet « examen des facultés ».

Voici maintenant *la seconde explication*, qui émane d'une source différente et qui est diamétralement opposée.

Quand on eut supprimé l'école d'État de Leiden (1876), les professeurs de cette école se trouvèrent sans emploi. On imagina alors de les faire entrer dans le corps enseignant de l'université de Leiden. Mais, comme ils n'y auraient été que des professeurs sans étudiants, on inventa cet expédient : l'examen des facultés. Et ce qui prouve que ce fut un expédient, c'est que le texte primitif du projet de loi de 1876 ne prévoyait pas cet examen, lequel ne fut introduit que plus tard, par voie d'amendement.

Tous les hommes compétents y étaient opposés. Personne ne considérait comme sérieuse la garantie d'un examen oral de deux heures à peine. Voilà pourquoi avant 1883 aucun ministre des colonies ne se soucia d'appliquer cette partie de la loi. En 1883, le décret royal du 29 août vint enfin, par ses articles 7, 2° et 10, la sanctionner, mais dans des conditions extrêmement compliquées. Ces articles demeurèrent en vigueur pendant dix ans. Mais lorsqu'en 1892 on retira à l'examen des facultés le pouvoir de donner accès aux fonctions politiques et administratives des Indes, cette modification fut faite sur

la proposition unanime des membres de la commission du grand examen, laquelle comprend plusieurs professeurs des facultés.

En vertu de ce nouveau décret de 1892, on sépara nettement, à partir de 1894, les fonctions politiques et administratives et les fonctions judiciaires.

Les fonctions politiques sont réservées exclusivement aux candidats qui ont subi le grand examen des fonctionnaires.

Les fonctions judiciaires sont réservées exclusivement aux docteurs en droit, soit qui ont subi l'examen de l'article 92 de la loi sur l'enseignement supérieur, soit qui ont rempli d'autres conditions sur lesquelles nous n'avons pas ici à nous étendre.

4° RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Le gouvernement hollandais, depuis plus d'un demi-siècle, se préoccupe d'organiser le recrutement régulier et satisfaisant de ses fonctionnaires des Indes orientales. Il n'a voulu, pour cela, s'en rapporter ni au hasard, ni au caprice des hommes. Après des expériences variées, il s'est arrêté aux principes suivants :

Premier principe. — Ce n'est pas, sauf pour les fonctionnaires qui ont passé le grand examen aux Indes, la même autorité qui choisit les fonctionnaires et la même autorité qui les nomme, les fait avancer, les révoque. Le gouvernement métropolitain met chaque année un certain nombre de jeunes hommes à la disposition du gouverneur général ; le gouverneur général est ensuite, dans la limite de ce que permettent les lois et règlements, le maître absolu de leur carrière.

Second principe. — Les personnes que le gouvernement

met ainsi chaque année à la disposition du gouverneur général, il les choisit par l'intermédiaire d'une commission soigneusement recrutée, qui doit observer certaines méthodes de sélection. Toute personne qui voudra être fonctionnaire des Indes dans la branche administrative (et cela est vrai aussi dans la branche judiciaire) devra subir des examens, calculés pour permettre d'apprécier ses connaissances techniques. Et nul ne pourra pénétrer dans l'administration coloniale par une autre voie.

Au point de vue de l'examen, l'État, d'ailleurs, n'impose qu'une obligation : le passer d'une manière satisfaisante. Il ne s'inquiète en rien du lieu où le candidat l'a préparé.

Rappelons toutefois qu'*en fait* l'école municipale de Delft a le monopole de la préparation à l'examen des fonctionnaires (ordre politique et administratif), comme *en fait* l'université de Leiden aura désormais le monopole de la préparation aux fonctions judiciaires.

Mais demain cela peut être changé sans qu'il soit pour cela besoin d'une loi.

Ce système mérite notre approbation.

Dans l'application toutefois, et malgré les perfectionnements notables introduits par le décret du 20 juillet 1893, ce système appelle certaines observations. Elles portent sur :

1° Le règlement d'admission à l'examen;

2° Le programme;

3° Le classement et la nomination;

4° Le sectionnement des candidats en deux catégories, l'une qui se recrute en Hollande, l'autre qui se recrute aux Indes néerlandaises, c'est-à-dire la dualité de l'examen.

1° *Règlement d'admission.* — Ce règlement, avant d'admettre les candidats à passer l'examen, n'exige d'eux aucune justification sérieuse quant à l'âge et quant à la valeur morale. C'est seulement après l'examen, après le

succès et au moment de la nomination, qu'il manifeste certaines exigences, dont l'apparition tardive peut être l'occasion de justes déceptions.

De plus, le gouvernement ne rend pas public avant l'examen le nombre des places disponibles chaque année, ce qui peut amener une disproportion du nombre des candidats au nombre des vacances.

2° *Programme.* — Partant de cette idée — non justifiée, selon nous, en dépit des certificats et des diplômes produits — que les candidats ont, au cours de leurs études antérieures, acquis une instruction générale suffisante, le programme n'exige à l'examen que la preuve de connaissances purement techniques parmi lesquelles on peut encore signaler certaines importantes lacunes par exemple l'art de la colonisation comparée.

3° *Classement et nomination.* — Il semble, d'après nos observations, que le nombre des candidats reçus chaque année soit hors de proportion avec le nombre des places disponibles durant la même année, ce qui expose les candidats à bien des déceptions.

5° *Sectionnement des candidats en deux catégories; dualité de l'examen.* — Sur ce point aucun document positif ne nous permet de faire quelques réserves que ce soit. Néanmoins , instruit par l'expérience d'autres pays , nous demandons à nos collègues hollandais de nous édifier sur un point délicat.

Généralement, lorsque, dans une contrée peuplée de nombreux indigènes, sont venus s'établir, comme planteurs ou autrement, des sujets européens de la nation souveraine, ces Européens, même s'ils ne se perpétuent pas dans le pays, comme ont fait, par exemple, les créoles des Antilles, même s'ils ne sont là qu'en passant, et s'ils se renouvellent sans cesse par le jeu régulier des arrivées et

des départs, arrivent promptement à considérer la possession comme une chose sinon à eux, du moins possédée par leur nation pour leur principal profit. C'est parce que ce sentiment existe chez eux et qu'on en a constaté l'existence que les nations européennes, l'Angleterre notamment, ont toujours refusé d'admettre les possessions de ce genre au nombre des colonies qui peuvent obtenir le *self government*. Elles ont toujours redouté que la minorité européenne, si elle disposait de la puissance que donne cette forme de gouvernement, ne respectât pas suffisamment la majorité indigène.

Or si, par un moyen détourné, on arrive à mettre une partie de la puissance publique au service des fils de ces Européens, la même crainte ne subsiste-t-elle pas? Ne peut-on pas craindre, pour parler plus franchement, que les fonctionnaires néerlandais recrutés à Batavia, parmi les fils des Néerlandais établis aux Indes, n'apportent pas, dans leur administration, cet esprit d'absolue impartialité qui anime des fonctionnaires recrutés dans la métropole et qu'ils n'introduisent dans leurs procédés de gouvernement quelques-uns des préjugés qui fleurissent généralement aux colonies parmi les minorités européennes à l'égard des masses indigènes? Et si, par hasard, ces préjugés existaient et prétendaient se manifester par des actes, la proportion des deux tiers de fonctionnaires recrutés en Hollande et l'action régulatrice du gouverneur général seraient-elles assez puissantes pour les refouler et les rendre inoffensifs? Telle est la question que nous posons à nos collègues.

Sous réserve de leur réponse et des observations qui précèdent, nous ne pouvons qu'accorder des louanges sincères au système de recrutement des administrateurs coloniaux qui fonctionne en Hollande depuis 1864.

V

CONCLUSIONS

Il resterait, pour compléter ce rapport, à en écrire les conclusions.

Mais deux circonstances s'y opposent.

Ces conclusions n'auraient qu'une portée partielle, puisque votre rapporteur a pu dans trois pays seulement étudier le recrutement des fonctionnaires des colonies : notamment ni l'Allemagne, ni l'Espagne, ni le Portugal, ni la Russie n'ont fait l'objet d'aucune étude.

En second lieu, ces conclusions partielles elles-mêmes n'auraient qu'une autorité relative, puisque votre rapporteur général a dû, pour l'Angleterre et la Hollande, se passer de l'appui que lui auraient fourni des rapports particuliers émanant de nationaux autorisés.

Votre rapporteur se réserve donc de déposer des conclusions verbales, après entretien avec ses confrères des divers pays.

Quant aux conclusions écrites, elles ne seront formulées, si l'Institut se rallie à cette manière de voir, qu'après l'étude, dans notre prochaine session, des méthodes des pays réservés, étude qui donnerait lieu à des rapports particuliers et à un supplément au rapport général.

TABLE DES MATIÈRES

I

GÉNÉRALITÉS

§ 1. Méthodes de recrutement.......................... 2
§ 2. Principes sur lesquels repose un bon recrutement des fonctionnaires coloniaux.......................... 3

II

FRANCE

LES FONCTIONNAIRES DE COCHINCHINE (1861-1881).

§ 1. Conditions de la Cochinchine au moment de l'installation de la première administration française.......................... 8
§ 2. 1re PÉRIODE. — Les idées de l'amiral Bonard; les perfectionnements de l'amiral La Grandière; les inspecteurs des affaires indigènes.......................... 11
§ 3. 2e PÉRIODE. — La réforme de 1873; la formation du corps des administrateurs.......................... 15
§ 4. Ce qu'on exigeait des candidats aux fonctions d'administrateur. 19
§ 5. Avantages offerts aux administrateurs.......................... 26
§ 6. Le décret de 1881 : suppression des garanties exigées des administrateurs.......................... 33
§ 7. Suppression de plusieurs garanties accordées aux fonctionnaires.......................... 39

III

GRANDE-BRETAGNE

A. — COLONIES 43
B. — INDE 49

1° Historique des méthodes de recrutement des fonctionnaires de l'Inde ; période de la compagnie des Indes.

§ 1. Les agents de commerce 49
§ 2. Les agents de gouvernement et d'administration : le collège de Fort-William 50
§ 3. Le collège d'Haileybury 51
§ 4. L'enseignement à Haileybury; rapports d'Haileybury et de Fort-William 53
§ 5. Suppression de Haileybury College et de Fort-William College. 54

2° Méthode actuelle de recrutement des fonctionnaires des Indes.

a. Fonctionnaires européens.

§ 1. Nécessité de recruter des fonctionnaires d'élite 55
§ 2. Principes sur lesquels repose la sélection : les commissaires du « civil service » et le concours 56
§ 3. Caractéristique du concours d'admission : nécessité d'une solide instruction libérale 60
§ 4. La période de *probation* : les études techniques 63
§ 5. L'âge 65
§ 6. Le concours; l'examen préliminaire; les matières à l'option du candidat; les notes et la manière de les établir 67
§ 7. Le concours; l'examen d'admission; caractère obligatoire du programme; l'examen oral 70
§ 8. Le stage 71
§ 9. La carrière 72
§ 10. Le covenant : « covenanted » et « uncovenanted service »; les consuls, les officiers détachés, etc 73
§ 11. Exceptions au principe du concours; les « outsiders », l' « uncovenanted service », etc 74

b. Les fonctionnaires indigènes.

§ 1. Le « covenanted service »; sa part dans le gouvernement de l'Inde 79
§ 2. Les indigènes et leur part dans le « covenanted service » .. 80
§ 3. Le « provincial service » 84
§ 4. Résumé 89

IV

HOLLANDE

1° Observations préliminaires 93
2° Historique sommaire des modes de recrutement 95
3° Les qualifications requises des candidats 97

A. — Le grand examen des fonctionnaires.

a. L'examen.

§ 1. Nature et conditions extérieures de l'examen 97
§ 2. Qui peut prendre part à cet examen? 98
§ 3. Le programme de l'examen 103
§ 4. Le jury; les sujets de composition; l'épreuve en soi 105
§ 5. Le classement; ses conséquences; la nomination des fonctionnaires 110
§ 6. La carrière des fonctionnaires 113

b. Institutions où l'on peut se préparer au grand examen des fonctionnaires.

§ 1. Remarque préliminaire : le mode de préparation de l'examen n'est pas réglementé 117
§ 2. Historique : l'école royale de Leiden 118
§ 3. Écoles municipales de Delft et de Leiden 119
§ 4. École municipale de Delft : le programme; l'enseignement.. 121
§ 5. Les élèves 123
§ 6. Les résultats de l'école de Delft à l'examen des fonctionnaires. 125

B. — L'examen des facultés 126
4° Résumé et conclusions 129

V

CONCLUSIONS 133

Coulommiers. — Imp. Paul BRODARD. — 547-95.

[illegible]

VIALETTE
2
1993